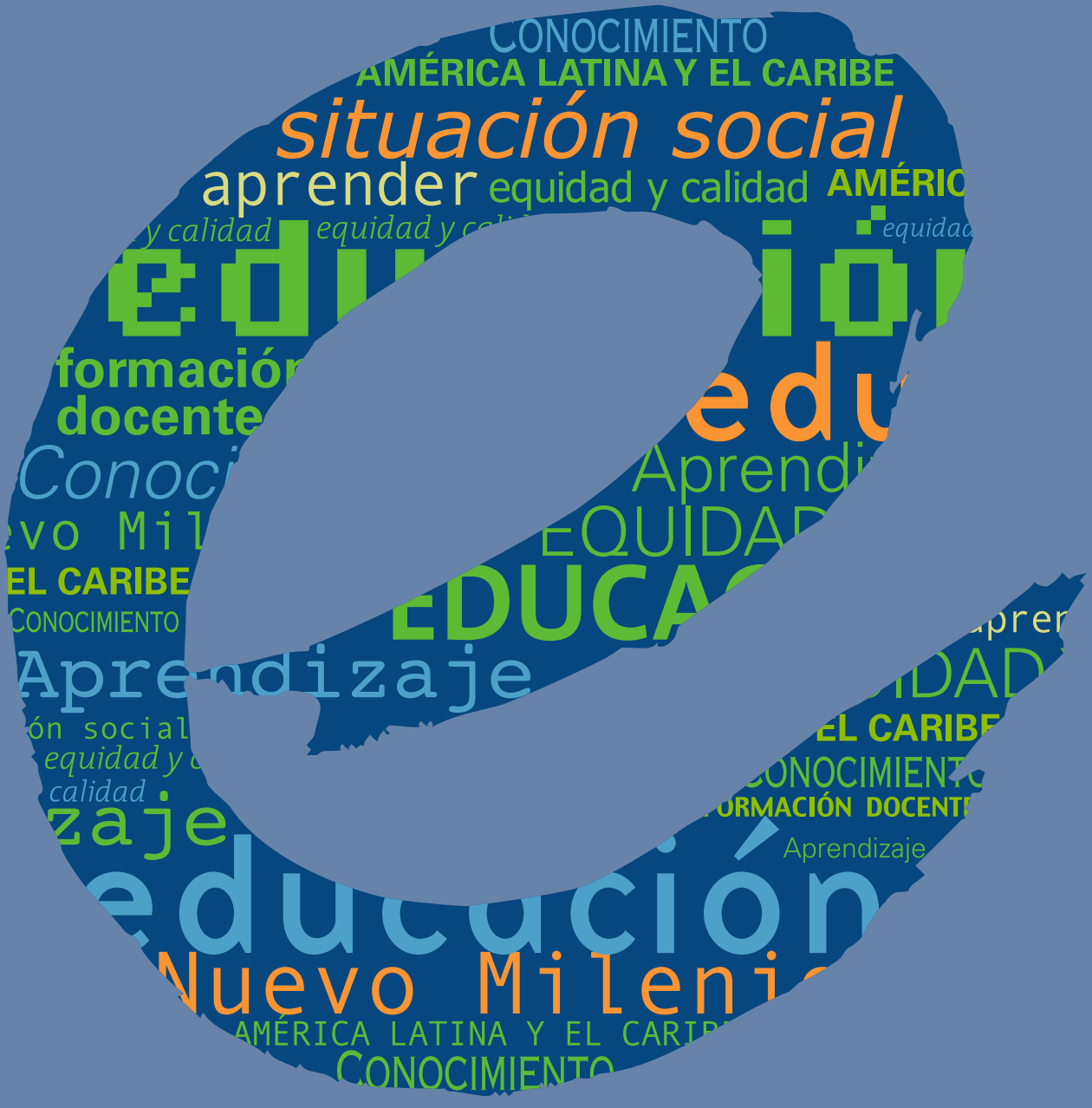
revistaprelac /Año 1/ Nº 0/Agosto de 2004
proyecto regional de educación para américa latina y el caribe

prelac

educación para todos



PRELAC, UN TRAYECTO REGIONAL HACIA LA EDUCACIÓN PARA TODOS

PANORAMA SOCIOEDUCATIVO: *Cinco visiones sugerentes sobre América Latina y el Caribe*

UNESCO
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

revistaprelac / Nº 0

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
OREALC/UNESCO Santiago

Diseño:
Wacquez&O'Ryan

ISSN: 0718-1035

Impreso en Chile por Andros Ltda.
Santiago, Chile, Agosto, 2004.

presentación

Ponemos en sus manos la nueva revista del PRELAC, Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, publicada por la OREALC/UNESCO Santiago. Como toda apertura, viene acompañada de celebración y desafíos.

La revista marca una línea de continuidad con esfuerzos anteriores. Pretende mantener vigentes y enriquecer las líneas de debate abiertas por el boletín sobre el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, cuyo ciclo concluyó en el año 2000 con la edición número 50.

Pretende, además, dar cuenta de nuevas realidades y perspectivas. Se inserta en un contexto diferente que interpela a la educación y su rol para el desarrollo humano con preguntas y provocaciones diversas. Se enmarca además en la renovada mirada del Proyecto Regional para Educación de América Latina y el Caribe, PRELAC 2002-2017, carta de navegación de la OREALC/UNESCO Santiago orientada al cumplimiento de las metas de calidad y equidad de Educación para Todos.

Por la trascendencia del PRELAC como marco estratégico, abrimos la revista con una síntesis de los principales contenidos del proyecto y una referencia a su significado y articulaciones. El número incluye también cinco ponencias presentadas en la Primera Reunión Intergubernamental del PRELAC, realizada en La Habana, Cuba, en noviembre 2002, las mismas que aportaron al debate de temas educativos del nuevo Proyecto Regional. Las exposiciones abordan desde diversas ópticas los desafíos de la región: situación social y educación; equidad y exclusión; aprendizaje y conocimiento; reformas educativas y calidad; situación y protagonismo de los docentes; y gestión y participación social.

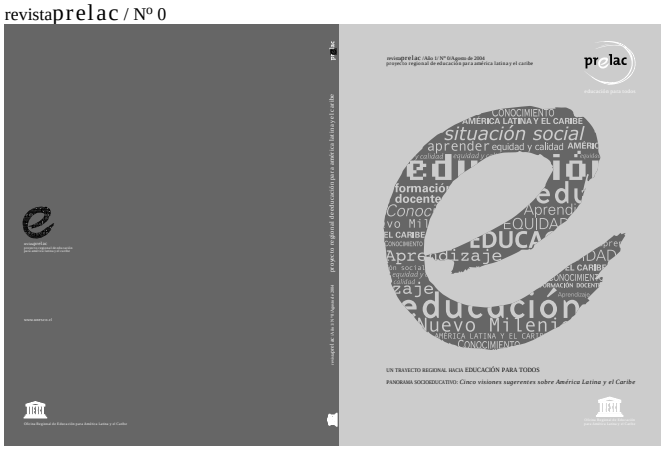
A partir del próximo número contaremos con la orientación y aporte de un Consejo Editorial conformado por Fernando Reimers, Martín Carnoy, José Joaquín Brunner, Aignald Panneflek, Álvaro Marchesi y Guiomar Namo de Melo.

Aspiramos que la revista contribuya con elementos significativos al debate y a la toma de decisiones sobre las políticas y nuevas prácticas educativas que demanda la región para lograr la libertad, el bienestar y la dignidad de todos, en todas partes.

Ana Luiza Machado
Directora
Oficina Regional de Educación de la UNESCO
para América Latina y el Caribe
OREALC/ UNESCO Santiago

contenidos

revistaprelac / Nº 0



3/ PRESENTACIÓN

7/ PRELAC. UN TRAYECTO REGIONAL HACIA LA *educación para todos*

13/ SITUACIÓN SOCIAL ACTUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN

25/ EDUCACIÓN 2000. SOBRE *CONOCIMIENTO Y APRENDIZAJE* PARA EL NUEVO MILENIO

43/ MAYOR acceso, equidad y calidad EN LA EDUCACIÓN DE AMÉRICA LATINA

65/ POLÍTICAS DE *formación docente* EN LA MANCOMUNIDAD DEL CARIBE

85/ LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DOCENTES

"La Educación ha de eliminar o compensar la desigualdad, pero no la diferencia".

Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

PRELAC

Un trayecto regional hacia la Educación para Todos

La educación es el único proveedor
de una prosperidad humana sustentable.

El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe –PRELAC– se aprueba en la Primera Reunión Intergubernamental realizada en la ciudad de La Habana, Cuba, entre el 14 y 16 de noviembre de 2002. Los Ministros de Educación asistentes y representantes de 34 países, lo aprobaron, al igual que su Modelo de Acompañamiento. Firmaron la Declaración de La Habana que ratifica la voluntad política de apoyo al Proyecto, cuyo horizonte de realización es de 15 años.

La Declaración califica a las proposiciones del PRELAC como "...prioridades básicas y compromisos para los países de la región y demandan la adopción por los gobiernos de las medidas legislativas y acuerdos educativos nacionales que garanticen su sustentabilidad..."

El PRELAC da seguimiento a los esfuerzos desplegados por el Proyecto Principal de Educación (1980-2000), y se constituye en un apoyo a los marcos de acción de Educación para Todos adoptados en el Foro Mundial de Dakar (2000) y en la Reunión Regional preparatoria de Santo Domingo. Su antecedente inmediato es la Reunión de Ministros de Educación realizada en Cochabamba (2001), que encarga a UNESCO la preparación de un nuevo Proyecto Regional para orientar el salto cualitativo que en materia educativa requiere la región.

Un escenario inquietante

El comienzo del nuevo siglo encuentra a América Latina y el Caribe con dos problemas preocupantes: los niveles de inequidad más altos del mundo y un grado elevado de vulnerabilidad de sus instituciones más importantes.

Los pronósticos optimistas sobre la situación económica no se cumplieron. Los niveles de pobreza (211 millones de personas) y de indigencia (80 millones) de fines de los noventa mostraron signos de agravamiento. Las disparidades entre países y al interior de ellos se incrementaron.

La pobreza y desigualdad mostró su rostro más inhumano en la distribución de la riqueza. El ingreso del 10% más rico supera en muchos países en 20 veces al del 40% más pobre. Alrededor del 70% de los habitantes de la región reside en hogares con un ingreso inferior al promedio. Las políticas sociales no han cumplido el papel redistributivo que se esperaba.

La situación del desempleo y subempleo son una de las expresiones más visibles de la pobreza y la exclusión. El balance es, sin duda, negativo: reducción del empleo masivo, disminución de la calidad del trabajo, subutilización de población calificada, incremento del trabajo informal, precariedad de las remuneraciones, inestabilidad laboral. Los más afectados siguen siendo las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas de ingresos bajos.

Junto a los problemas del desempleo y su incidencia en todos los órdenes de la vida, la región también asiste a los cambios producidos por la tecnología y los medios de comunicación, la degradación de ambientes naturales, la violencia e incremento de los conflictos, los problemas de gobernabilidad, la discriminación racial y cultural y el debilitamiento de la integración regional.

El escenario en que nace el PRELAC tiene además condiciones que sobrepasan la región. Tienen que ver con el cambio vertiginoso de conocimientos, la ruptura de espacios y tiempos con las nuevas comunicaciones, los cambios en patrones de conducta y de valores, los movimientos migratorios, entre otros, que plantean a la sociedad y por tanto a la educación nuevas interpretaciones, nuevos desafíos.

Un mundo lleno de conquistas pero también de inquietudes trascendentes exige resignificaciones al sentido mismo de la educación. Un mundo cada vez más cambiante y consciente de la riqueza de su diversidad, demanda esfuerzos indeclinables por encontrar respuestas creativas e integrales a la educación.

Nuevas miradas a viejos problemas

El PRELAC, además de perfilar el contexto, valora los esfuerzos desarrollados en la región en el marco del Proyecto Principal de Educación y en la implementación de programas de reforma y mejoramiento de la calidad educativa. Reconoce, sin embargo, que los resultados logrados aun son insuficientes y restan un conjunto importante de carencias que precisan ser enfrentadas en la región.

En el balance que el PRELAC realiza sobre estos aspectos pendientes figuran temas cruciales como el analfabetismo y su alta persistencia en el mundo, las tareas por hacer respecto a la universalización de la educación básica, cuyos índices de repetición, abandono y retraso escolar siguen siendo preocupantes.

El Proyecto llama la atención igualmente sobre la falta de equidad en la distribución de las oportunidades educativas y su impacto en colectivos excluidos de personas con necesidades educativas especiales, pueblos originarios, zonas rurales aisladas, zonas urbano marginales. Respecto de la calidad educativa, advierte sobre el largo camino que resta por recorrer.

La ausencia de políticas integrales sobre formación y carrera docente son también subrayados en el diagnóstico. Se mencionan además las carencias respecto a tiempo efectivo para el aprendizaje, formación científica y papel de las nuevas tecnologías. El Proyecto enfatiza adicionalmente las limitaciones en la gestión educativa, el financiamiento y la asignación de recursos, y en la ampliación de la brecha entre la escuela privada y la pública.

A partir de la lectura del contexto, las problemáticas educativas y los compromisos de los países por lograr una Educación para Todos para 2015, el PRELAC desarrolla tres aportes relevantes que marcan su nueva mirada y compromiso. Ellos se expresan en su finalidad, principios y focos estratégicos.

Finalidad

El PRELAC busca "...promover cambios en las políticas y prácticas educativas, a partir de la transformación de los paradigmas educativos vigentes para asegurar aprendizajes de calidad, tendientes al desarrollo humano, para todos a lo largo de la vida. Las políticas educativas han de tener como prioridad hacer efectivos, para toda la población, el derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, eliminando las barreras que limitan la plena participación y el aprendizaje de las personas..."

El Proyecto encuentra su sentido en la movilización y articulación de la cooperación dentro y entre los países para propiciar el logro de los objetivos de Dakar (2000-2015). El PRELAC aspira a constituir un foro técnico y político que promueva el diálogo y la construcción de alternativas entre todos los actores de la sociedad. Aspira alimentar políticas educativas innovadoras que disminuyan las desigualdades en la región y hagan realidad una educación de calidad para todos y todas.

Principios

Los cuatro principios que nutren el Proyecto constituyen un aporte original del mismo. Sugieren nuevas y significativas pautas para el análisis y la evaluación de iniciativas. En cada uno de ellos, subyacen importantes avances sobre la comprensión de políticas y prácticas educativas.

• De los insumos y la estructura a las personas. Implica desarrollar las motivaciones de la personas y sus capacidades para que utilicen adecuadamente los insumos y se comprometan con el cambio educativo y sus resultados. Supone pasar de la visión de actores a la de autores de los procesos educativos, de las decisiones individuales a la cooperación entre sujetos.

• De la mera transmisión de contenidos al desarrollo integral de las personas. Propone asumir plenamente la condición de los estudiantes como sujetos de derechos que precisan una educación que potencie al máximo su desarrollo como personas en sus múltiples dimensiones, y les permita insertarse e influir en la sociedad. Demanda superar el aprendizaje centrado únicamente en conocimientos para considerar también aspectos afectivos, relaciones, capacidades de inserción y actuación social, desarrollo ético y estético.

• De la homogeneidad a la diversidad. Demanda el logro del difícil equilibrio de una oferta que proporcione una cultura común que asegure la igualdad de oportunidades y considere al mismo tiempo las diferencias culturales, sociales e individuales, dada su gran influencia en el aprendizaje y en la construcción de la identidad de cada persona y cada colectivo social.

• De la educación escolar a la sociedad educadora. Aprecia que los ámbitos de aprendizaje son cada vez más numerosos y que no todos pasan por la educación escolarizada. Impulsa el salto hacia una sociedad educadora, con múltiples oportunidades para aprender y desarrollar capacidades de las personas a lo largo de la vida.

Focos estratégicos

La incorporación de focos estratégicos en el PRELAC propicia visiones mejor priorizadas, más integradoras y trascendentes para la reflexión. Constituyen temas centrales que cada país está invitado a considerar para cumplir las metas de Educación para Todos.

1. Foco en los contenidos y prácticas de la educación para construir sentidos acerca de nosotros mismos, los demás y el mundo en el que vivimos.

   Implica contribuir a discernir cuál es el sentido de la educación en un mundo de incertidumbre y cambio. Es preciso agregar a las competencias que ofrece la educación actual, aportes para el ejercicio de la ciudadanía, la construcción de una cultura de paz. Los cuatro pilares de aprendizaje del Informe Delors son una excelente guía para interrogarse acerca de los sentidos de la educación; aprender a ser, a conocer, a hacer y a vivir juntos. El PRELAC explicita por su importancia un pilar complementario: aprender a emprender.

2. Foco en los docentes y fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo para que respondan a las necesidades de aprendizaje de sus alumnos.

   Demanda apoyar políticas públicas que reconozcan la función social del docente y valoren su aporte al diseño de políticas y a la transformación educativa. Demanda formación en competencias nuevas para encarar los desafíos del siglo XXI y el compromiso con el aprendizaje de los alumnos.

3. Foco en la cultura de las escuelas para que estas se conviertan en comunidades de aprendizaje y participación.

   Mejorar la calidad y equidad pasa por la transformación de la cultura y funcionamiento de la escuela. Implica construir nuevas relaciones signadas por la vivencia cotidiana de los valores éticos y democráticos para formar ciudadanos competentes. Supone la adopción de procesos de participación en la toma de decisiones en los distintos niveles del sistema educativo.

4. Foco en la gestión y flexibilización de los sistemas educativos para ofrecer oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de la vida.

   Presupone la transformación de la organización y normativa rígida de los actuales sistemas educativos, para ofrecer propuestas diversificadas, que reconozcan la heterogeneidad de las necesidades educativas y confieran mayor grado de autonomía a las escuelas. Enfatiza, además, la necesidad de poner la gestión al servicio del aprendizaje de los estudiantes.

5. Foco en la responsabilidad social por la educación para generar compromisos con su desarrollo y resultados.

   Apunta a políticas públicas que logren que el sistema educativo, la comunidad escolar y la sociedad en general, se responsabilicen por la educación. Precisan voluntad política para generar condiciones y mecanismos de participación y rendición de cuentas de la ciudadanía en todos los niveles.

Continuidad y nuevas contribuciones

El PRELAC, como se mencionó, marca una línea de continuidad con anteriores esfuerzos a nivel regional y mundial. Por una parte, el Proyecto Principal de Educación que logró establecer prioridades y enfoques comunes en las decisiones de ámbitos educativos de América Latina y el Caribe. Por otra parte, el movimiento mundial de Educación para Todos –EPT– eje ordenador de la labor de UNESCO y cuyos 6 objetivos establecidos en Dakar son mandatarias para los países.

El PRELAC no es una nueva entidad; se concibe y desarrolla como soporte y en íntima articulación con este movimiento mayor por la educación de calidad para todos a lo largo de la vida. Este Proyecto representa un foro desde el cual se reflexione acerca del cómo lograr las metas de EPT, analizando creativamente las opciones de política

educativa más adecuadas para los distintos contextos de la región. El PRELAC se convierte así en un conjunto de estrategias regionales para apoyar la construcción efectiva de una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe.

Son destacables tres cualidades especiales del PRELAC. Una primera referida a su enfoque crítico y propositivo frente a los niveles de logro alcanzados en educación. Una segunda relacionada con la incorporación de elementos particulares de la realidad de América Latina y el Caribe (en alfabetización, diversidad cultural, inequidad, etc.). Y una tercera, de carácter estratégico, que se refiere al acercamiento que aporta respecto al "cómo" avanzar hacia las metas de EPT.

Finalmente, es importante insistir en el aporte que significa la inclusión de estos principios y focos estratégicos: son miradas para comprender viejos y nuevos problemas, para tejer visiones integradoras y sistémicas.

Difundir los aportes del PRELAC, posicionarlos y debatirlos con los actores claves de la región constituye una tarea impostergable.

"Es indispensable que el desarrollo de políticas educativas se inscriba en un proceso amplio de transformación social y en un proyecto político" (PRELAC)

El texto del PRELAC y otras informaciones complementarias, puede encontrarlo en www.unesco.cl

SITUACIÓN SOCIAL ACTUAL

en América Latina y el Caribe y su influencia en el desarrollo de la educación

Rolando Franco[1]

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales e Investigador Social, Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Quiero agradecer a la UNESCO la invitación que me ha hecho para intervenir en esta sesión. Pero tengo sentimientos encontrados respecto a mi participación aquí, especialmente porque me vino a la memoria el destino que sufrían en la antigüedad los mensajeros de malas noticias. Y ésta, creo, es mi función en esta ocasión, cuando se me pide que hable sobre la situación social actual en América Latina y la influencia que ella puede tener en el desarrollo de la educación.

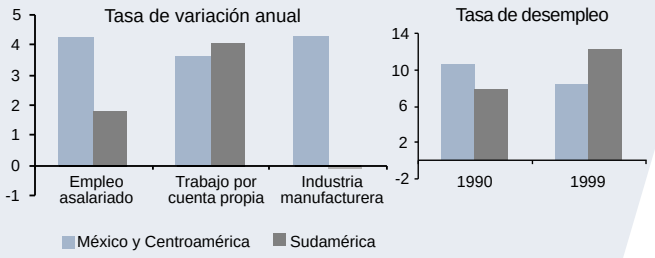
En síntesis, la situación económica, social y política actual en América Latina es preocupante. Se ha quebrado la tendencia de los primeros siete años de la década de los noventa, durante los cuales se dio un crecimiento relativamente importante, que generó muchas expectativas optimistas sobre el futuro de América Latina y el Caribe. La crisis asiática cambió la tendencia, trocándola primero por un desaceleramiento y, posteriormente, incluso con tasas negativas al comienzo del nuevo siglo en varios países importantes de la región. Esto ha llevado a que se hable de una nueva "media década pérdida", el período 1997-2002, que se agrega a los diez años negativos de los 80.

[1] Intervención realizada en la Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 14-16 de noviembre de 2002.

Para ejemplificar el deterioro puede mencionarse lo sucedido en materia de "empleo", que es la bisagra que articula lo económico con lo social. Normalmente, el crecimiento económico se traducía en la generación de puestos de trabajo, que permitían a las personas obtener un salario y satisfacer así, de manera autónoma, sus necesidades y las de su familia. En la década de los 90 parecen haberse disociado crecimiento y generación de empleo (ver gráfico 1)[2] . Alrededor de 32 millones de personas se incorporaron a la población económicamente activa urbana. Sólo 9.1 millones de ellas han conseguido empleos formales, mientras que casi 20 millones debieron ocuparse en el sector informal (gráfico 2). Los más afectados por la incidencia de la desocupación siguieron siendo las mujeres, los jóvenes y las personas de estratos de ingresos bajos y medios (gráfico 3). Vale decir, el balance en materia de empleo es especialmente negativo.

EL DESEMPLEO SE HA DISOCIADO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO. ESTE PROBLEMA ES PARTICULARMENTE AGUDO EN SUDAMÉRICA

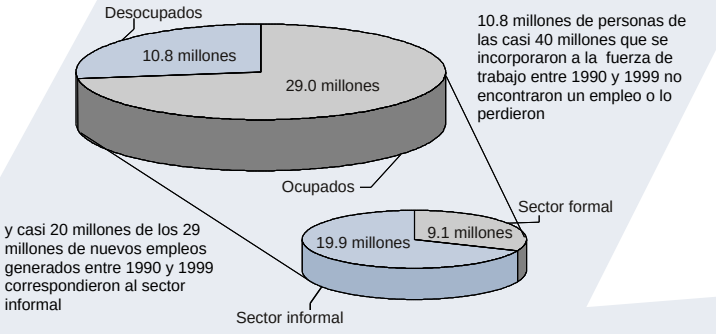
GRÁFICO 1



ESTO HA GENERADO NUEVOS DESAFÍOS EN TÉRMINOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

LA INSUFICIENTE GENERACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO ELEVÓ EL DESEMPLEO Y LA INFORMALIDAD EN LAS ZONAS URBANAS

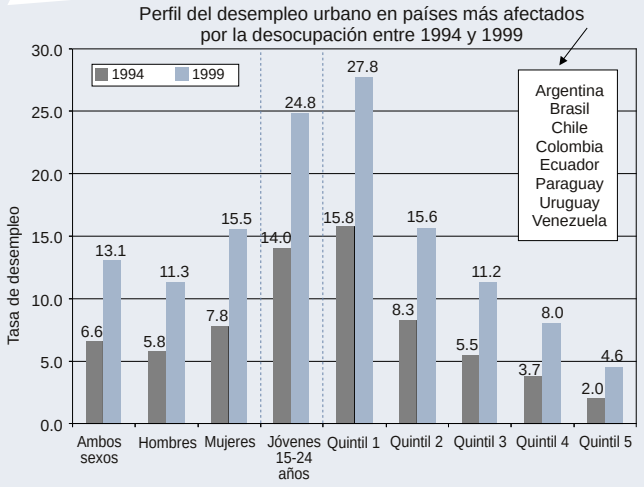
GRÁFICO 2



Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

LA DESOCUPACIÓN SIGUIÓ AFECTANDO RELATIVAMENTE MÁS A LAS MUJERES, A LOS JÓVENES Y A LAS PERSONAS DE ESTRATOS DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS

GRÁFICO 3

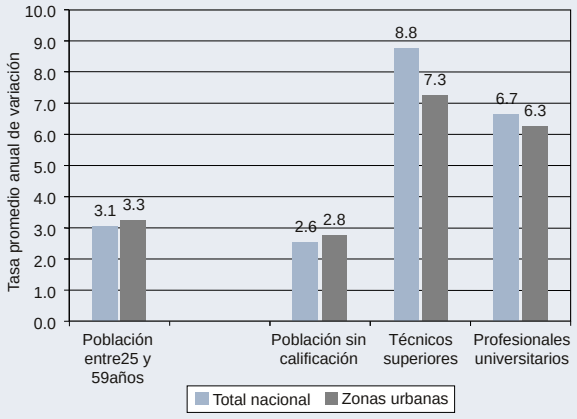


Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

2 Toda la información estadística proviene de diversas ediciones del Panorama Social de América Latina, publicación periódica de la CEPAL.

RÁPIDO AUMENTO DE LA OFERTA DE RECURSOS HUMANOS CALIFICADOS

GRÁFICO 4

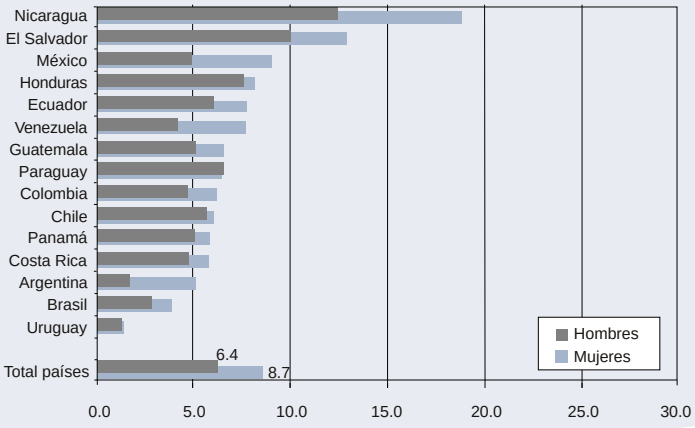


A esto se agregan algunos aspectos vinculados con la educación, que es el tema que hoy nos reúne, que también fueron negativos. En los años 90 hubo una mejora importante en la formación de recursos calificados de la región (gráfico 4), donde destacan los avances logrados por las mujeres que se califican más (gráfico 5). Esto ha exigido, sin duda, un notable esfuerzo a las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Pese a ello, los avances logrados en educación secundaria y universitaria muestran un atraso creciente respecto a los países desarrollados miembros de la OCDE y los países industrializados del Asia (gráfico 6). Los progresos alcanzados en América Latina no permiten siquiera acompañar el crecimiento que en estas áreas se dan en esos otros dos grandes conglomerados de países.

LAS MUJERES SE ESTÁN CALIFICANDO MÁS

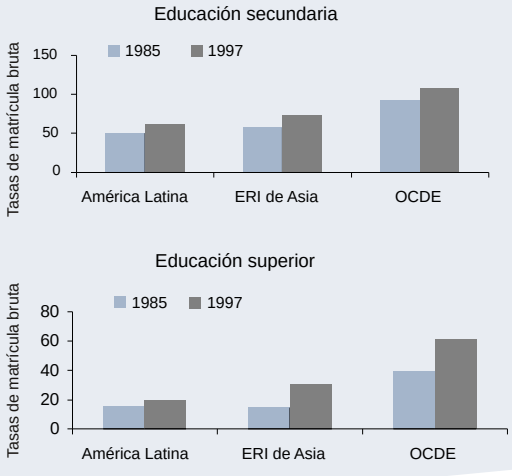
GRÁFICO 5

Evolución de la población urbana de 25 a 59 años de edad con calificación técnica o profesional según sexo, 1990-1999
(tasa promedio anual de variación)



LA COBERTURA EDUCATIVA AUMENTA, PERO SE REZAGA FRENTE A ASIA Y LA OCDE

GRÁFICO 6



Además, la región no consigue otorgar una inserción laboral adecuada a quienes alcanzaron esos niveles de formación en América Latina. En los años 90, un cuarta parte de los que se incorporaron al mercado de trabajo tenían cierta calificación (4.3 millones de tipo técnico y 3.6 millones, profesional). Pueden distinguirse tres fuentes principales de la subutilización de la población calificada. En primer lugar, cabe mencionar el desempleo abierto, cuyas tasas elevadas por periodos prolongados reflejan la incapacidad de las economías de la región para hacer un uso cabal del acervo de conocimientos y destrezas de la población. Así hubo muchas personas calificadas que no consiguieron siquiera insertarse en el mercado de trabajo. Las sociedades latinoamericanas siguen mostrando una gran incapacidad para utilizar adecuadamente a su población dotada de conocimientos y destrezas.

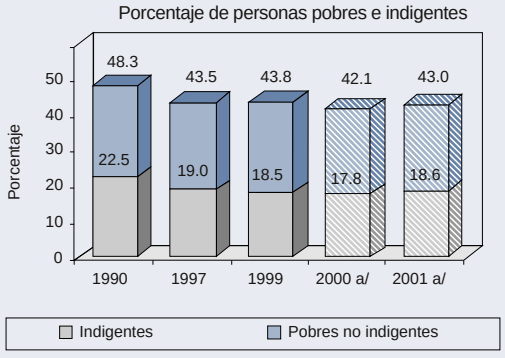
En segundo lugar, muchos de esos profesionales y técnicos que postulaban por primera vez al mercado laboral, sólo consiguieron empleos que no les permiten poner en práctica los conocimientos que adquirieron en su etapa formativa. Por lo tanto, perciben ingresos laborales que son inferiores a los corresponderían a su nivel de formación y que no retribuyen la inversión educativa en su educación que hicieron ellos, sus familias y la sociedad. Finalmente, este grupo, al igual que otros postulantes, se desalientan y abandonan la búsqueda de trabajo. Son, en definitiva, "desocupados desalentados", que salen de la población económicamente activa. Asimismo, hay una inactividad involuntaria que afecta principalmente a las mujeres que carecen de redes de apoyo suficientes para compatibilizar el cumplimiento de actividades asalariadas y las tareas domésticas que siguen estando bajo su responsabilidad, pese a los cambios culturales que se han producido en estas sociedades.

En conclusión, la escasa generación de puestos de trabajo de calidad es quizás el principal obstáculo para el logro de una mayor equidad en la distribución de los frutos del crecimiento. Ello impide absorber el aumento de la oferta de recursos humanos con calificación técnica y profesional.

¿Cuáles son las consecuencias que se derivan en el ámbito social de este estancamiento en la generación de empleos? El desempleo es el principal factor determinante de la pobreza. En los periodos en que hay crecimiento económico, se generan empleos y, consecuentemente, se reduce la proporción de la población latinoamericana por debajo de la línea de pobreza. Esa tendencia se estancó en 1997 y, hacia fines de siglo, se estabilizó la proporción de pobres sobre la población total. Hubo una leve mejoría en 2000, y en 2001 y 2002 volvió a incrementarse el número absoluto de pobres. Las proyecciones de la CEPAL indican que el 43% de la población latinoamericana es pobre y el 18,6%, indigente (gráfico 7), esto es, que más de 214 millones de personas están por debajo de la línea de pobreza (gráfico 8). En 2002 se habrían agregado otros 10 millones de pobres.

ENTRE 1997 Y 2001 NO SE PRODUJERON MEJORAS EN LOS NIVELES DE VIDA DE LA POBLACIÓN DE AMÉRICA LATINA…

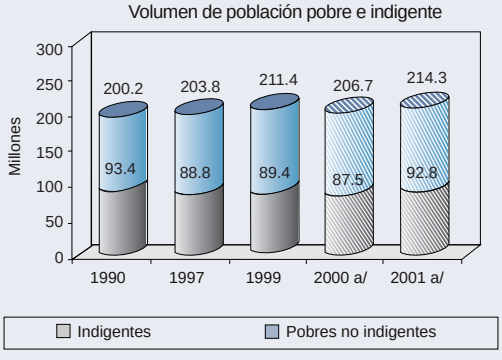
GRÁFICO 7



a/ Las cifras para 2000 y 2001 corresponden a una proyección.

… Y EL NÚMERO DE PERSONAS POBRES EN LA REGIÓN AUMENTÓ MÁS DE 10 MILLONES

GRÁFICO 8



a/ Las cifras para 2000 y 2001 corresponden a una proyección.

Cabe acotar que la metodología de medición que utiliza la CEPAL, se basa en el establecimiento de una línea de pobreza que es equivalente al costo de dos canastas básicas de alimentos (en áreas urbanas). Ello se basa en que los hogares que perciben los ingresos en torno a la línea de pobreza destinan la mitad de sus ingresos a satisfacer necesidades alimentarias y la otra mitad a cubrir otras necesidades básicas. Se considera indigentes a aquellas personas cuyos ingresos son inferiores al costo de la canasta alimentaria.

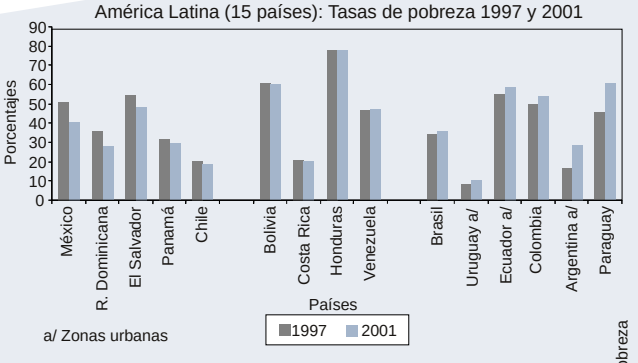
Es importante destacar que también respecto a la incidencia de la pobreza hay situaciones muy disímiles en América Latina (gráfico 9). Al respecto pueden distinguirse tres tipos de situaciones nacionales, en el momento actual. Algunos países, al comienzo del nuevo siglo, han visto agravada la situación de pobreza. Otros han logrado mantener la situación preexistente. Y, finalmente, un tercer grupo ha logrado, pese al contexto internacional adverso, disminuir la pobreza.

También hay que hacer notar que el impacto que produce el crecimiento económico en la reducción de la pobreza varía según los países. Para igual tasa de crecimiento, algunos son más eficaces en reducir la pobreza (gráfico 10).

LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA AFECTÓ DE MANERA DESIGUAL A LOS PAÍSES

GRÁFICO 9

América Latina (15 países): Tasas de pobreza 1997 y 2001

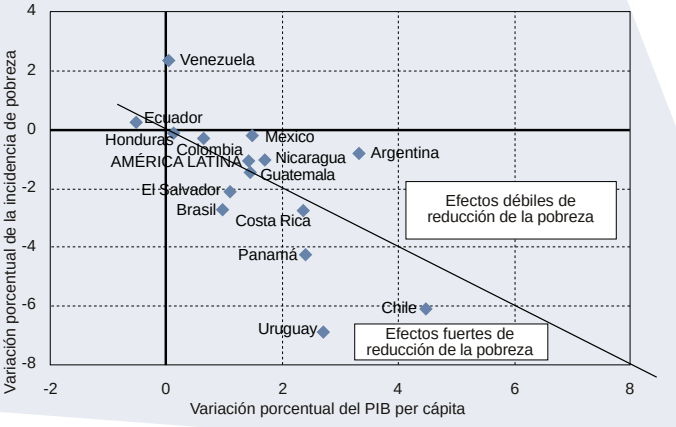


a/ Zonas urbanas

GRÁFICO 10

TASAS SIMILARES DE CRECIMIENTO PRODUJERON VARIACIONES DIVERSAS EN LOS NIVELES DE POBREZA

América Latina (14 países): variación promedio anual del PIB per cápita y de la incidencia de pobreza, 1990-1999 (porcentajes)



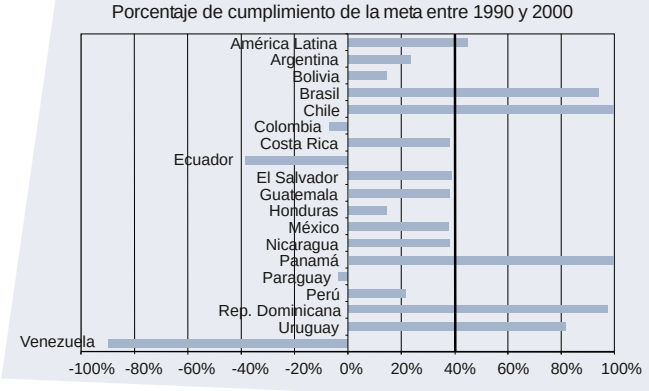
La nota de optimismo en el oscuro panorama que está viviendo la región, viene dada justamente por estas dos buenas noticias: se puede reducir más la pobreza cuando hay crecimiento, si se hacen buenas políticas públicas y también se puede reducirla o no aumentarla en periodos de crisis. Esto permite sostener que la globalización condiciona lo que pasa en América Latina, sin duda alguna, pero no lo determina. Hay grados de libertad para que las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos produzcan resultados diferentes en indicadores clave, como el crecimiento, la generación de empleos y la reducción de la pobreza. O sea, no todo deriva del marco exterior. Mucho es consecuencia de lo que se haga en cada país.

¿Cuál es la situación de los países latinoamericanos respecto a los avances para lograr la principal meta que han aceptado en la Cumbre del Milenio, esto es, reducir a la mitad, en 2015, la pobreza extrema que existía en cada uno de ellos en 1990? La CEPAL ha sostenido que se trata de una meta demasiado modesta para los países de América Latina, y que dado el nivel de desarrollo intermedio de la región, debería plantearse como meta reducir a la mitad la pobreza, no la indigencia.

Si se considera la meta que fijó la Cumbre (reducción a la mitad de la indigencia), hay países de la región, como Chile y Panamá, que ya la habrían alcanzado; también la República Dominicana está cerca de lograrlo y un poco más lejos, Brasil y Uruguay (gráfico 11). En cambio, si se aceptara la meta más exigente propuesta por la CEPAL, ningún país latinoamericano la habría alcanzado todavía y muchos de ellos están bastante lejos todavía (gráfico 12).

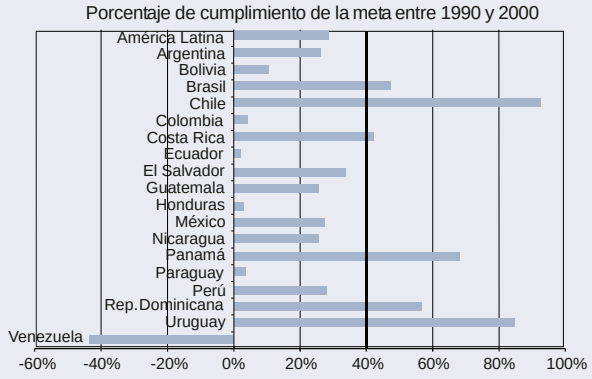
SE HAN REGISTRADO DISTINTOS GRADOS DE AVANCE HACIA EL LOGRO DE LA META DE REDUCIR A LA MITAD LA POBREZA EXTREMA

GRÁFICO 11



NINGÚN PAÍS HABÍA LOGRADO AL AÑO 2000 LA META MÁS EXIGENTE DE REDUCIR A LA MITAD LA POBREZA TOTAL

GRÁFICO 12



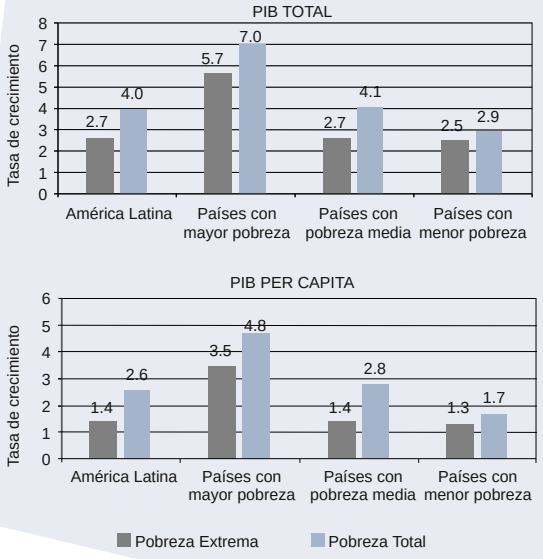
Las tasas de crecimiento económico que deberían alcanzar, desde hoy a 2015, para poder cumplir estas metas de la Cumbre del Milenio varían según los países. Los que tienen mayor pobreza deberían crecer en torno al 7% anual, lo que parece difícilmente alcanzable, dado el panorama actual. En cambio, los países con menor pobreza en la región podrían cumplir esta nueva meta sin dificultad manteniendo la tasa a la cual han venido creciendo durante algunos años de la década pasada (gráfico 13).

Dado que en 2001 y 2002 el crecimiento regional fue negativo, esas proyecciones deberían ser corregidas para que el crecimiento en los próximos años compensara la pérdida producida en esos años. Esto exigiría que el conjunto de la región creciera a 3.2% anual para reducir la pobreza a la mitad (meta CEPAL) y a 2.7% para generar esa reducción de la indigencia, según establece la Meta del Milenio (gráfico 14).

EL DESAFÍO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA ALCANZAR AMBAS METAS NO ES EXCESIVO PARA LA REGIÓN, AUNQUE RESULTA PRÁCTICAMENTE INALCANZABLE PARA LOS PAÍSES CON ALTOS NIVELES DE POBREZA

GRÁFICO 13

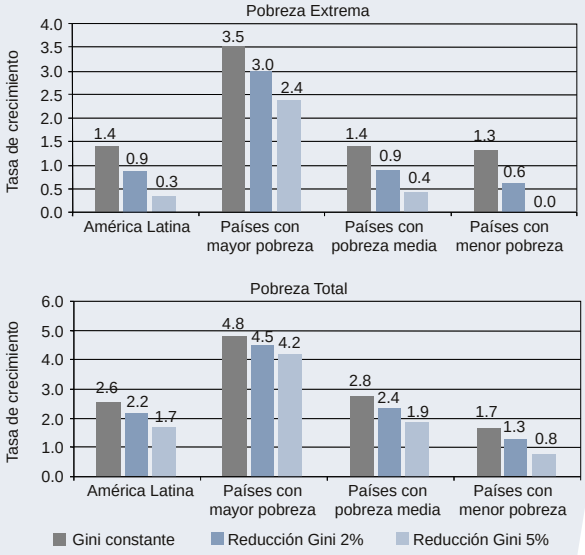
América Latina: tasas de crecimiento del PIB necesarias para reducir el nivel de pobreza de 1990 a la mitad, 2000-2015
(promedio anual)



NO OBSTANTE, PEQUEÑAS MEJORAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO HACEN MENOS EXIGENTES LOS REQUERIMIENTOS DE CRECIMIENTO PARA LOGRAR LAS METAS DE POBREZA

GRÁFICO 14

América Latina: tasas de crecimiento del PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza de 1990 a la mitad hasta 2015, con y sin cambios distributivos



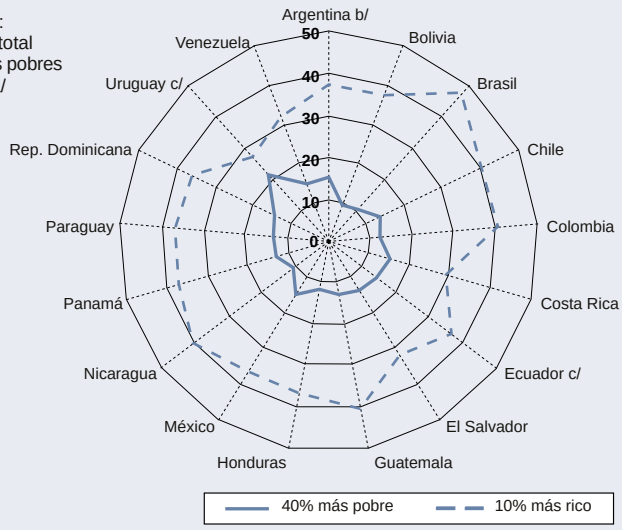
Se insiste en que el cumplimiento de estas metas sería mucho más fácil si además de volver a crecer, se avanzara en materia de redistribución. En este sentido, suele recordarse que América Latina es la región del mundo que tiene la peor distribución del ingreso y uno de los rasgos más destacados es la elevada participación del 10% más rico que supera, en muchos países, en cerca de 20 veces o más el del 40% más pobre (gráfico 15). A su vez, alrededor del 70% de los habitantes de la región reside en hogares con ingresos inferiores al promedio. Todo esto hace, entonces, más justificable que el objetivo no sea sólo tratar de crecer, sino también lograr alterar, paulatinamente, de manera positiva la actual mala distribución del ingreso.

Nadie puede estar en desacuerdo con tal propuesta. El problema consiste en cómo se hace. No es fácil alterar la distribución del ingreso porque hay ciertos factores determinantes que son difíciles de manejar a través de políticas públicas.

El primer factor que influye en la distribución del ingreso es la propia distribución del patrimonio, el cual se encuentra aún peor distribuido que el ingreso. Una de las posibilidades entonces de mejorar la distribución del ingreso pasa por introducir modificaciones en la manera como se encuentra distribuido el patrimonio. Cada sociedad deberá evaluar si hay condiciones políticas para avanzar en ese sentido.

GRÁFICO 15

América Latina (17 países): participación en el ingreso total del 40% de los hogares más pobres y del 10% más rico, 1999 a/
(en porcentajes)



Fuente: CEPAL,sobrel a base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los repectivos países.

a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Total Urbano.

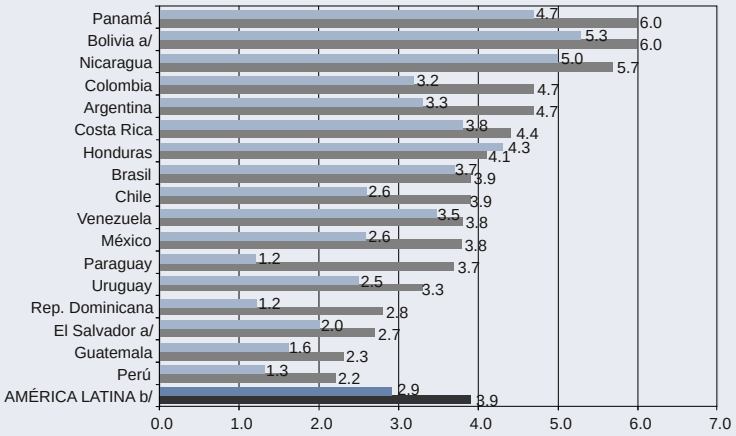
En segundo lugar, la concentración del ingreso está muy influida por la demografía de los hogares. En América Latina, crecientemente la reproducción demográfica de la población ha quedado a cargo de los hogares pobres. Allí nacen muchos más niños que en los hogares de clase media y alta. Una alternativa, entonces, sería alterar estas tendencias, lo que llevaría, por un lado, a conseguir que las familias de estratos medios y altos vuelvan atrás respecto a su comportamiento reproductivo actual y aumenten su número de hijos. Esto no parece de fácil realización. Por otro lado, sería necesario –como complemento de lo anterior o como alternativa– llevar a cabo políticas destinadas de paternidad responsable, planificación familiar, etc., entre las familias pobres. Aparte de que los resultados de esas políticas requieren mucho tiempo de maduración, también existen sin duda dificultades de implementación. No todos los actores sociales y políticos de las sociedades latinoamericanas consideran que ello sea valóricamente aceptable.

En tercer lugar, la educación también determina la distribución del ingreso. Y sobre este tema se volverá más adelante.

En cuarto lugar está el factor ocupación. Los hogares pobres tienen menos perceptores de ingresos y tienen más miembros; o sea, su densidad ocupacional es especialmente baja. Estos hogares tienen alrededor de cinco miembros y en el mejor de los casos hay una persona que recibe ingresos por su trabajo. En cambio, los hogares no pobres tienen tamaño más reducido –están integrados por tres miembros– y, en muchos de ellos, hay dos personas que obtienen un ingreso laboral. Estas diferencias de la densidad ocupacional influyente notoriamente en la distribución del ingreso. Un factor agravante, que algunos vinculan a la globalización, es que la brecha de remuneraciones entre los calificados y los no calificados tiende a crecer.

América Latina (17 países): gasto público social en educación como porcentaje del PIB 1990-1991 y 1998-1999

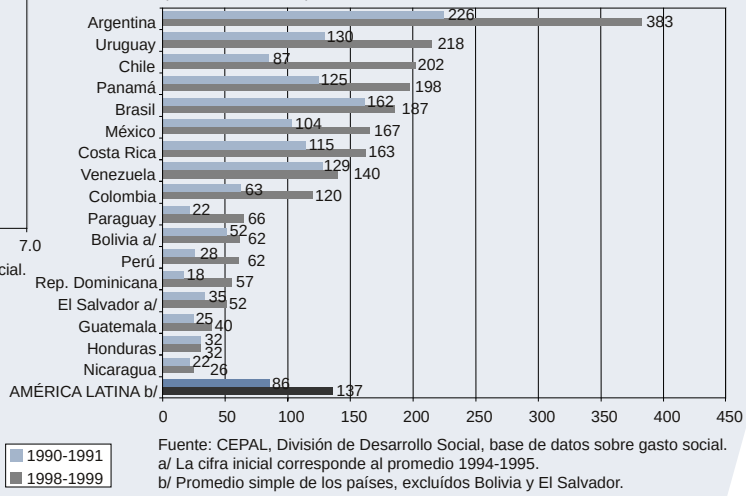
GRÁFICO 16



Fuente: CEPAL,División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.
a/ La cifra inicial corresponde al promedio1994-1995.
b/Promedio simple de los países,excluídos Bolivia y El Salvador.

América Latina (17 países): gasto público social por habitante en educación,1990-1991 y 1998-1999 (en dólares de 1997)

GRÁFICO 17



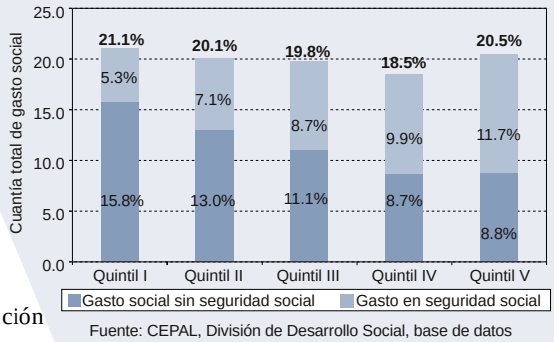
Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.
a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.
b/ Promedio simple de los países, excluídos Bolivia y El Salvador.

Finalmente, siempre se menciona al gasto social como un instrumento a través del cual puede mejorarse la distribución. Conviene destacar que durante los años 90, el gasto social aumentó notablemente en la región, aunque hay una enorme dispersión entre países. Eso se aprecia tanto en el indicador gasto educativo como porcentaje del producto interno bruto (gráfico 16), como en el gasto por habitante (gráfico 17). Algunos destinan 1.600 dólares por persona, mientras que otros gastan sólo 100. Dejando de lado esas diferencias, todos los países analizados –salvo uno– incrementaron su gasto social en la década de los 90. Esto sucedió también en educación. Pero cuando se analiza quién se lleva cuánto del gasto social, puede apreciarse que el quintil más rico de la distribución recibe, a través de las políticas sociales, un porcentaje similar al del quintil más pobre (gráfico 18). Esto indica que el gasto social, las políticas sociales, no cumplen en la realidad el papel redistributivo que se espera de él (de ellas). Es redistributivo si no se considera la seguridad social y si se toma sólo el gasto en educación, salud, vivienda popular.

NO OBSTANTE LA ALTA REPERCUSIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL 20% MÁS POBRE, EL 20% MÁS RICO OBTIENE UN VULUMEN SIMILAR DE RECURSOS

GRÁFICO 18

AméricaLatina (8países): Distribución del gasto social excluída la seguridad social y de la seguridad social en los quintiles de hogares (volumen total de gasto=100)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.
a/ Promedio simple correspondiente a Argentina, Bolivia, Brasil,Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

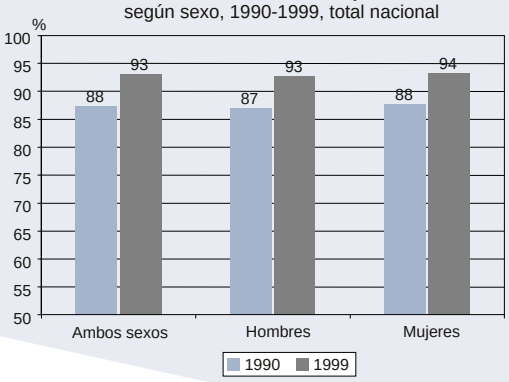
Entonces, para mejorar la distribución del ingreso, hay problemas que derivan de la dificultad para modificar los factores subyacentes a la distribución y también porque los recursos públicos para lo social tampoco tienen el impacto redistributivo que deberían cumplir.

Volviendo al tema de la educación. En la región hay consenso en considerar que ella tiene un papel crucial tanto para el crecimiento económico, como para la mejora de las condiciones de bienestar e, incluso, para los avances en la construcción de la ciudadanía democrática. Podría morigerarse el optimismo afirmando que la educación es una condición necesaria, pero no suficiente. Por un lado, contribuye a crear las condiciones para mejorar el desempeño económico, al dotar de capital humano a los agentes y permitir su incorporación a los procesos productivos utilizando nuevas tecnologías, lo que haría más competitiva a la economía. Pero ello no basta, es necesario que se den otras condiciones –ajenas a la educación– para que el desarrollo pueda concretarse y para que se aproveche debidamente el aporte educativo.

GRANDES AVANCES EN LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

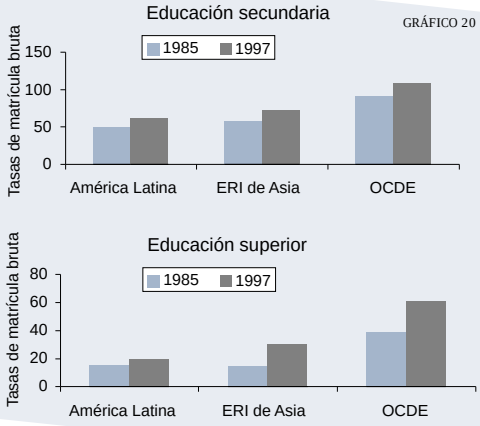
GRÁFICO 19

Tasas de asistencia escolar entre los 6 y los 13 años de edad según sexo, 1990-1999, total nacional



LA COBERTURA EDUCATIVA AUMENTA, PERO SE REZAGA FRENTE A ASIA Y LA OCDE

GRÁFICO 20

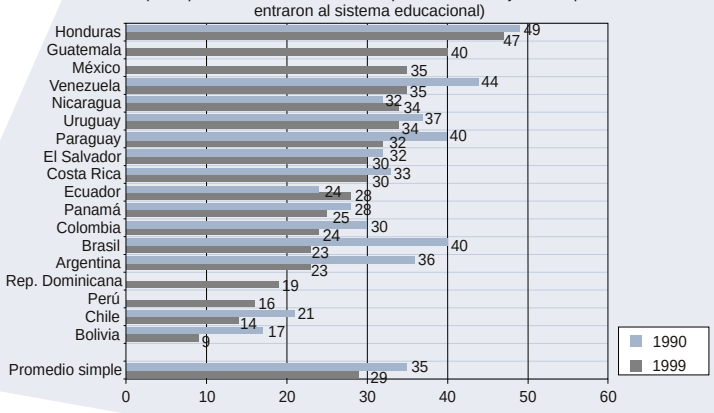


HUBO UNA IMPORTANTE REDUCCIÓN DE LA DESERCIÓN ESCOLAR EN LOS AÑOS NOVENTA

GRÁFICO 21

Deserción escolar urbana entre los jóvenes de 15 a 19 años, 1990 -1999

(Tasa porcentual calculada con respecto al total de jóvenes que entraron al sistema educacional)



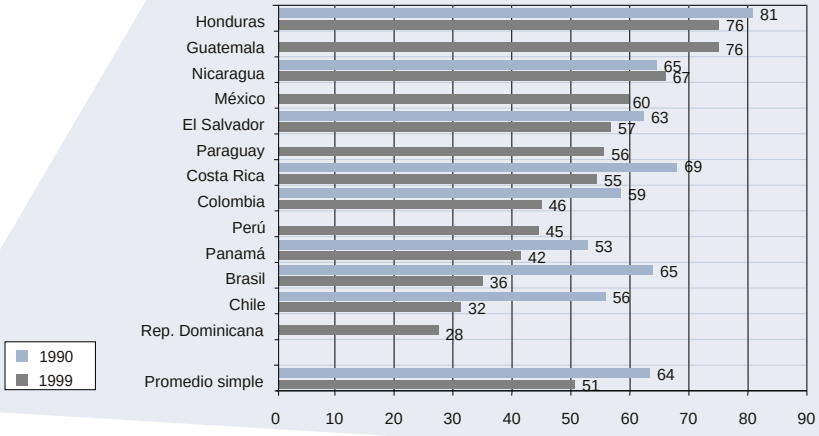
Asimismo, se piensa que la educación es un canal redistributivo. Pero la educación es un bien posicional. Las ventajas que derivan de los años de educación alcanzados están relacionadas con los avances que alcanzan paralelamente las otras personas que, en el mercado del trabajo, son competidores. Esto obliga a que los sistemas educativos cambien sus metas tradicionales. El umbral educativo que una persona tiene que tener hoy en América Latina para alcanzar una probabilidad alta de no caer en la pobreza en algún momento de su ciclo de vida es de 12 años de educación formal. Por tanto, ya no es suficiente que los sistemas educativos se planteen entregar una educación primaria –como postulan, por otra parte, las metas del milenio establecidas por las Naciones Unidas, para el mundo en general–, sino que el desafío se encuentra en asegurar el acceso y la terminación de la educación media para todos, como se plantea en la convocatoria de esta reunión de la UNESCO.

… QUE FUE MÁS SIGNIFICATIVA EN LAS ZONAS RURALES

GRÁFICO 22

Deserción escolar rural entre los jóvenes de 15 a 19 años, 1990 -1999

(tasa porcentual calculadaconrespectoal total dejóvenes que entraronalsistema educacional)

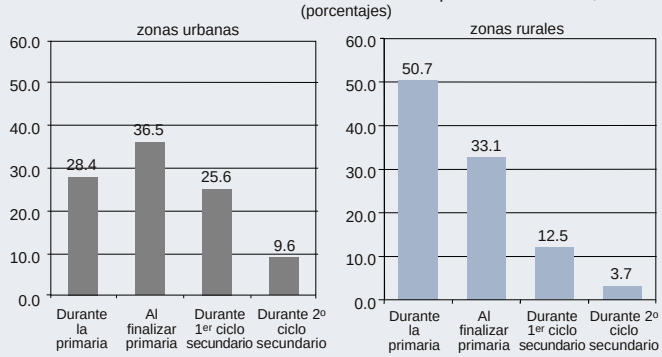


Cabe reconocer que se han producido avances notables hacia la universalización de la educación en América Latina y el Caribe. La cobertura de la enseñanza primaria subió de 88% a 93% (gráfico 19) y el acceso a secundaria llegó a 70%: disminuyeron las brechas urbano-rurales y es en el ámbito rural donde se registraron mayores avances (gráfico 20), los que favorecieron por igual a hombres y mujeres. Hubo también una importante reducción de la deserción escolar (gráfico 21), que fue más significativa en las zonas rurales (gráfico 22). Sin embargo, los sistemas educacionales siguen mostrando deficiencias en la capacidad de retención de los niños en primaria (gráfico 23), lo que afecta mayormente a los estratos de menores ingresos (gráfico 24), reforzando la cadena de desigualdad que comienza en la infancia (gráfico 25), lo que entraña altos costos en términos de ingresos futuros (gráfico 26). Sobre ello es necesario actuar para asegurar el logro de los nuevos objetivos de la educación.

SIN EMBARGO, LA DESERCIÓN SIGUE CONCENTRÁNDOSE EN EL CICLO PRIMARIO

GRÁFICO 23

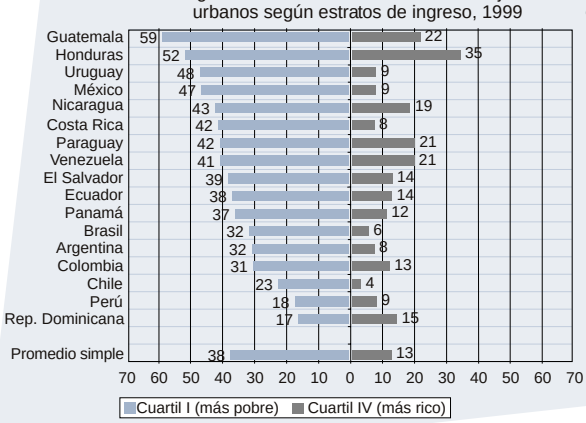
Distribución del total de desertores en distintas etapas del ciclo escolar,1999
(porcentajes)



Tasa global de deserción escolar entre los jóvenes urbanos según estratos de ingreso, 1999

GRÁFICO 24

… Y AFECTA MAYORMENTE A LOS ESTRATOS DE MÁS BAJOS INGRESOS…

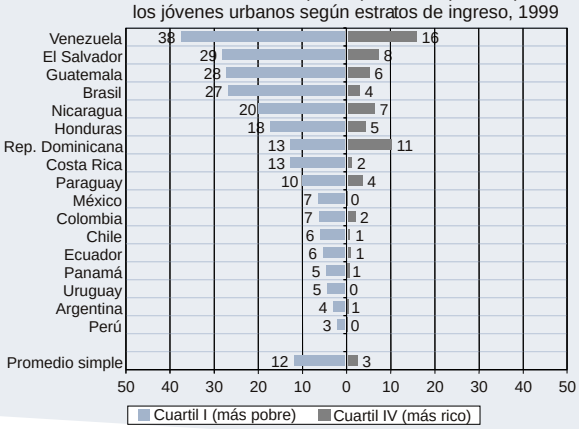


En un contexto de incertidumbre en el plano económico, que tiene graves repercusiones sociales, los desafíos para el sector educativo siguen siendo elevados, especialmente porque las metas conducen a una fuga hacia adelante. Empero, el ambiente de esta Reunión Intergubernamental del Proyecto de Educación permite ser optimista respecto al compromiso y la voluntad política de avanzar en los temas pendientes.

… REFORZANDO LA CADENA DE LA DESIGUALDAD DESDE LA INFANCIA

GRÁFICO 25

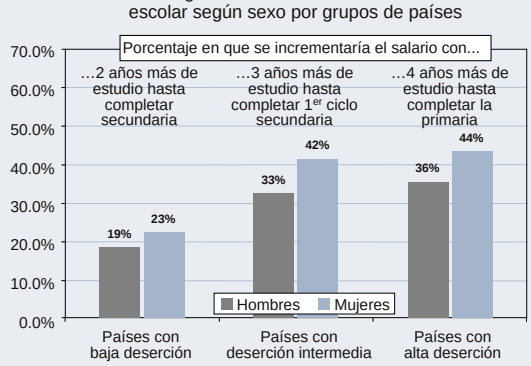
Tasa de deserción temprana (durante la primaria) entre los jóvenes urbanos según estratos de ingreso, 1999



LA DESERCIÓN ENTRAÑA ALTOS COSTOS EN TÉRMINOS DE INGRESOS LABORALES FUTUROS

GRÁFICO 26

Pérdidas de ingresos salariales asociadas a la deserción escolar según sexo por grupos de países



EDUCACIÓN 2000

Sobre conocimiento y aprendizaje para el nuevo milenio

Roberto Carneiro

Consultor del Banco Mundial, la OCDE, la UNESCO y del Consejo de Europa. Profesor de la Universidad Católica Portuguesa.

"Sin duda hay profundas similitudes entre los artefactos de la mente y la mente humana. También hay profundas disimilitudes. Creemos que la más profunda de éstas es la de carácter funcional: cómo se moldea el pensamiento para servir nuestras intenciones y el entorno en el cual estamos obligados a funcionar como seres humanos subordinados a sus culturas."

J. Bruner y J.J. Goodnow,
A Study of Thinking [1]

Síntesis

Este trabajo comienza con el reconocimiento de que el aprendizaje juega un papel central en la sociedad moderna. Adicionalmente, proclama al aprendizaje como el principal propulsor del desarrollo integral. En orden a alcanzar la sustentabilidad, nuestras economías impulsadas por el conocimiento dependen en forma creciente de los logros de aprendizaje.

En este contexto, el tradicional capital humano renace bajo el disfraz de teorías de gestión del conocimiento. En otras palabras, las prioridades económicas aún dominan el escenario educacional. El valor del conocimiento se encuentra estrechamente vinculado con el valor de las competencias. Por lo tanto, hemos propuesto una lista de ocho dominios de la indagación relativos a la creación de valores, a través de la producción y la gestión del conocimiento.

Bajo el emergente modelo de aprendizaje, ¿podría ser diferente? ¿Podría el aprendizaje erguirse por sí solo y en forma autónoma más allá del crecimiento económico?

Las identidades profesionales emergen como el principio rector de la autonomía y la autodeterminación. Las organizaciones dedicadas al mejoramiento de la identidad se combinan con el aprendizaje comunitario en una búsqueda personal del significado a través del trabajo y de las actividades. Adicionalmente, hemos propuesto un desglose de las ocho etapas necesarias para llegar a la evolución consciente.

La flexibilidad exige la capacidad de contar con capacidades de aprendizaje adaptable. Sin embargo, el aprendizaje generativo, la visión y el manejo de las tensiones creativas constituyen las fuerzas impulsoras de la germinación. Sólo las destrezas germinales de aprendizaje pueden ofrecer desarrollo cultural y nutrir la formación de la memoria semántica.

[1] Bruner, J.; Goodnow, J.J., y Austin, G.A. (1990), A Study of Thinking, New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.

Luego, el documento examina los tres arquetipos nuevos del conocimiento: el caos, la complejidad y la consiliencia. Estos conceptos pueden ayudar a identificar eventos decisivos en un clima de orden y desorden. El objetivo de lograr una distribución más equitativa del conocimiento a nivel global nos lleva a recomendar cinco mutaciones en la construcción de la inclusividad.

Posteriormente, el documento examina el diseño de una visión panorámica que aborda el futuro del aprendizaje. Se identifican posibles escenarios a través de la interacción sistémica de tres variables claves: cambios de paradigma, modalidades de entrega y fuerzas impulsoras. En el mismo orden de ideas, el tiempo es objeto de un enfoque tridimensional: el pasado, el presente y el futuro. La percepción transitoria de las nuevas trayectorias de aprendizaje comienza en un estado de "Naranja Mecánica", que gradualmente evoluciona hacia la Edad del Conocimiento. La eventual consecución de la unidad y equidad del aprendizaje genera la Sociedad del Aprendizaje.

La trampa vital está representada por la palabra griega hubris, nombre que describe la fatídica arrogancia humana, pecado que conlleva severo castigo. De esta forma, el crecimiento del conocimiento deber ir acompañado de una mejor capacidad de aprendizaje y un sentido de ética global. La mayor interdependencia del conocimiento, o el sueño de la aldea global del aprendizaje, depende de nuestra habilidad para Aprender a Vivir Juntos en armonía.

El aprendizaje a lo largo de la vida –una propuesta ampliamente aceptada– requiere un nuevo impulso para nutrir las legítimas culturas del aprendizaje y las destrezas metacognitivas proactivas. El trabajo hace alusión a cuatro orientaciones de política y, específicamente, al desafío de colocar al educador a la vanguardia de la sociedad del aprendizaje. En términos organizativos, las escuelas del aprendizaje se han comprometido a adoptar un nuevo profesionalismo docente, fomentando sólidos hábitos de aprendizaje por parte de la facultad.

La Educación como un Derecho intenta unirse al Aprendizaje como un Deber en orden a suscribir un nuevo Contrato Social para el Nuevo Milenio. El aprendizaje y las instituciones responsables por nuestra sociabilidad han sido convocadas a sacar el máximo provecho posible de la propensión humana de celebrar contratos a largo plazo que evolucionan, a través de la cultura y el consentimiento democrático, a preceptos morales y leyes sociales implícitas.

Aprender a vivir juntos en armonía

Introducción

Sólo en raras ocasiones la humanidad ha compartido tan profundo sentido de la urgencia.

Frente a un patrimonio de destacable progreso confrontamos una creciente carga de temas que diariamente fastidian a la humanidad: el conflicto étnico, la guerra, la pobreza endémica, la sobreexplotación del medio ambiente, los continentes azotados por plagas, el crimen organizado y la anomia en el corazón de las ciudades modernas.

Por cierto hay un acervo de logros humanos que ha sido sólidamente documentado. Nos enorgullecemos de ellos: el avance de la ciencia y de la tecnología; el progreso en materia de derechos humanos, la libertad y la democracia; los nuevos modelos de creación de riquezas; las prolongadas expectativas de vida. Por consiguiente, las ventanas de la oportunidad parecen estar abiertas de par en par.

Sin embargo, paradójicamente, las personas se sienten cada vez más aprisionadas en un laberinto de inquietud global. El drama de nuestros conciudadanos del mundo ocupa

segmentos cada vez mayores de las noticias diarias. Los peligros que enfrenta la gobernabilidad mundial refuerzan nuestra generalizada incredulidad en la política. La volatilidad de la economía y de los mercados de capital genera una inquietud extendida. La sociedad mayorista del riesgo está marcada por intensos sobresaltos. Ella ejerce implacables presiones sobre nuestra vida cotidiana.

Si bien existen profundos desacuerdos sobre cuáles serían los remedios de política apropiados o la mejor dirección que la sociedad debería tomar, una poderosa fuerza parece aunar las posiciones dispares. En gran medida, el aprendizaje ha sido reconocido como el atributo esencial de las comunidades e individuos desarrollados; asimismo, la educación es el único proveedor de una prosperidad humana sustentable.

Todo opera como si el principio perfeccionista hubiese recuperado su confianza: no importa cuan incierto y peligroso sea el contexto, la calidad de la vida humana y los límites de la comprensión humana pueden mejorar en forma indefinida.

En un mundo impulsado por el conocimiento, donde la propia economía se ha transformado en ecognomía, las inequidades de la inteligencia humana y las oportunidades disímiles de aprendizaje, han definido una brecha fundamental entre los pueblos y entre los países. Nuestro acosado mundo es una vitrina de feroces competencias de conocimiento. El valor del conocimiento patentado, ya sea en el ámbito de la investigación avanzada o de la tecnología de defensa de última generación, se incrementa en forma desmesurada.

¿Será posible identificar un solo dominio del emprendimiento humano que escape a este paradigma? ¿Se puede separar el crecimiento económico del desarrollo humano y de la acumulación de activos intangibles? De no transformarse en algo de más fácil manejo, ¿no se sumirá la tecnología en mejoras acumulativas de la generación X a la generación X + 1? ¿No es cierto que, en el análisis final, el destino de las culturas continuará asociado con su capacidad de aprender y evolucionar? ¿Pueden las instituciones sociales –al igual que las organizaciones corporativas– lograr asimilar las funciones avanzadas de aprendizaje adaptable y generativo?

Nuestra nueva agenda está repleta de condicionamientos de aprendizaje.

La generación y la sustentabilidad de comunidades de aprendizaje, las ciudades del aprendizaje, los gobiernos del aprendizaje, las organizaciones del aprendizaje, las personas que aprenden a lo largo de sus vidas y las escuelas que no dejan de aprender, representan el principal desafío que deberá asumirse al inicio del nuevo milenio.

El conocimiento y el aprendizaje recién han comenzado a operar juntos. Se espera que su asociación se refuerce con el fin de determinar nuestro común predicamento.

La gestión del capital humano y el conocimiento

El dominio del pensamiento económico

El solo hecho de que el discurso sobre capital humano –que ha prevalecido durante las cinco décadas pasadas– haya adquirido un segundo impulso es en sí significativo. El auge de la economía impulsada por el conocimiento y el plus que ha sido asignado a los activos intangibles, han ampliado el debate sobre la educación y la capacitación; estas instituciones siguen siendo la principal fuente de formación de capital humano y de producción y diseminación de conocimiento en nuestra era global.

Nuestras desarrolladas sociedades nunca antes habían estado fundamentadas en niveles tan altos de educación. Irónicamente, también es justo destacar que rara vez en la historia hemos presenciado tan importantes señales de descontento con los resultados obtenidos por nuestros sistemas de educación. ¿Qué está sucediendo?

Los padres, los estudiantes, los maestros, los empleadores, los sindicatos, los políticos y los medios de comunicación suelen quejarse acerca del deterioro de nuestros estándares o expresar su inquietud respecto de la dispareja calidad de nuestras escuelas. Nuestras así llamadas sociedades desarrolladas manifiestan de diversas maneras su creciente preocupación por la desidia de los sistemas de educación por alcanzar más altos estándares de logros, relevancia y resultados. Las evaluaciones comparativas han revelado la existencia de profundas disparidades entre los sistemas y los países. No entraremos a analizar cuan justas o injustas puedan ser estas críticas. En todo caso, los desacuerdos tienden a volverse más complejos cuando la discusión gira en torno a los remedios o cuando se formula la justificación para una reforma estructural.

Un hecho ineludible es que, durante la mayor parte del siglo pasado, las prioridades económicas han tendido a subsumir tanto las empresas de educación y aprendizaje como su composición interna.

El capital humano –o el concepto post moderno por el cual se ha sustituido, la gestión del conocimiento– representa la poderosa expresión de ese enfoque utilitario. La economía de la educación ha proporcionado gran parte de la justificación vital de las ambiciosas reformas que proliferaron en nuestros sistemas de educación durante la mayoría del siglo XX. Algunas prominentes organizaciones internacionales han liderado el nuevo debate sobre el capital humano.

> "El conocimiento, las destrezas, las competencias y otros atributos encarnados en las personas que tienen relevancia en la actividad económica"
>
> OCDE, Inversión en Capital Humano – Una Comparación Internacional, 1998

Por consiguiente, el resurgimiento del conocimiento como un factor clave de la producción dentro del nuevo léxico de la economía ha contribuido a "endurecer" lo que siempre fuera considerado el activo más relevante tanto para la sociedad como para el mundo corporativo. Como resultado, la teoría del conocimiento sustenta un período febril de investigación creativa: ¿Dónde y cómo se produce? ¿Cuál es la mejor forma de diseminarlo? ¿Cómo podemos caracterizar los entornos más favorables? ¿Cuáles son los factores claves que ameritan una oportuna aplicación del nuevo conocimiento y su explotación en el mercado? ¿Cuáles son los elementos que permiten convertir el conocimiento en competencias y destrezas de resolución de problemas?

Esta última pregunta no es sólo un ejercicio abstracto para el deleite de los intelectuales. Por el contrario, el valor del conocimiento está –no sorprendentemente– estrechamente vinculado con el valor de las competencias. El saber es una condición necesaria, aunque sólo el "saber cómo" proporciona el complemento requerido por una sociedad aplicada y prometeica.

La Comisión de Educación para el Siglo XXI de la UNESCO[2] asocia esta tendencia con la intensa demanda por destrezas más avanzadas en todos los niveles:

> "En lugar de exigir una destreza, que aún perciben como demasiado estrechamente vinculada a la idea del conocimiento práctico, los empleadores buscan competencias —una mezcla específica para cada persona— de destrezas en el sentido estricto del término. Entre ellas se cuentan las de comportamiento social, la aptitud para el trabajo en equipo, la iniciativa propia y la disposición a correr riesgos, todas ellas adquiridas a través de una capacitación técnica y profesional,".

Como parte de la herencia utilitaria que nos dejara la sociedad del siglo XX impulsada por la resolución de problemas y la innovación, el criterio imperante en la evaluación del conocimiento es la creación de valores. Desde esta perspectiva, la producción y gestión del conocimiento aborda una serie de inquietudes complejas ajenas a las veneradas tradiciones del ámbito educacional. Vale la pena destacar, entre otros, los siguientes dominios actualmente en exploración:

1. Acceso al conocimiento ya existente y apropiación de flujos críticos de conocimientos nuevos (gestión de inventario y flujo).
2. Desarrollo de indicadores objetivos para medir los efecto del conocimiento en la creación de la riqueza.
3. Determinación de la influencia de la TIC en la formación y diseminación de conocimientos nuevos.
4. Gestión de la tríada relacionada con el procesamiento y circulación del conocimiento: Educación, Investigación y Desarrollo e Innovación.
5. Medición y acreditación de competencias adquiridas en el sistema no formal (destrezas ocupacionales).
6. Sintonía fina de las estrategias asociadas con la noción de aprender y desaprender, adaptadas con el propósito de equilibrar el conocimiento activo con el conocimiento inerte.

[2] Delors, et al. (1996), Learning: The Treasure Within (Informe a UNESCO elaborado por la Comisión Internacional de Educación para el Siglo XXI).

7. Relación de identidades personales y profesionales con senderos alternativos al conocimiento.
8. Equilibrio del aprendizaje adaptable y generativo.

En términos de la agenda sobre el conocimiento y su función social e individual, este listado implica bastante más que simplemente pagar tributo a la nueva euforia sobre la nueva economía. Examinemos los dos últimos puntos.

Nutriendo las identidades profesionales

¿Quién soy? ¿Cuáles son mis competencias? ¿Soy "propietario" del conocimiento patentado? Independiente de dónde y de cómo trabajo, ¿existe continuidad en mi carrera? ¿Dónde puedo buscar nuevas experiencias de aprendizaje? ¿Soy capaz de formular una aspiración de conocimiento? ¿Entiendo las redes sociales que agregan valor a mi arsenal de conocimientos? ¿Cuento con alguna estrategia que refuerce el yo laboral? ¿En mi calidad de educando a lo largo de la vida, qué características valoro?

Una desmesurada volatilidad caracteriza a nuestro contexto laboral. El mercado premia las competencias múltiples y la movilidad. La proliferación de las modalidades de trabajo cibernético (tele, e-work) exige nuevas destrezas de auto-gestión. Asimismo, el principio rector de la autonomía y de la autodeterminación recurre al tema crítico de la identidad personal y profesional.

Estas preguntas nos ayudan a comprender la formidable tarea que representa hacer el mapa de una identidad profesional completamente desarrollada. A menos que las organizaciones se hayan dedicado al mejoramiento de la identidad, deberán luchar para encontrar el camino efectivo hacia el conocimiento colectivo y el aprendizaje comunitario.

Profundizando en este tema, ahora es posible elaborar una teoría sobre la emergencia de las identidades profesionales, una especie de híbrido – homo sapiens et faber. Cada repertorio humano en juego necesariamente incluiría algunas de las siguientes características, o todas ellas, dando espacio a diferentes combinaciones. Cada combinación particular revela una etapa específica en el desarrollo del yo profesional.

1. Un base de conocimientos (el genoma cognitivo).
2. Una cartera de competencias.
3. Una preferencia hacia las estrategias de aprendizaje.
4. Un sendero discernible hacia el fortalecimiento de la identidad (construcción del yo).
5. Una fundación de estabilidad emocional y de autoestima.
6. Un juego de estrategias para mejorar los activos personales.
7. Un compromiso tanto con la visión como con las prioridades de las organizaciones relevantes, consideradas como oportunidades de aprendizaje.
8. Una evolución consciente, incluyendo la dimensión social de la formación de la identidad.

Según conclusiones de estudios de investigación sobre el cerebro, la conciencia gira en torno a complicados mecanismos de procesamiento de conocimientos y de selección basada en valores, realizados en los dos componentes de nuestro proencéfalo: el sistema límbico y la corteza cerebral. La conducta intencionada implica la ayuda de la memoria semántica, la motivación y el conocimiento.

En el proceso de formación de la identidad profesional, la Evolución Consciente prepara el camino para la autonomía y la construcción de significados. Ubicado en la cúspide de una larga cadena evolutiva personal, ella se origina en un nutrido escenario de conciencia[3] lucha con los más profundos e ineludibles dilemas asociados con la identidad y la profesión volviéndose cada vez más cautelosa ante el activismo superficial.

En la ausencia de conciencia e identidad profesional el aprendizaje carece de finalidad, el trabajo se asocia remotamente con el desarrollo personal y la motivación para aprender es errática.

El propósito es la consecuencia directa de la identidad profesional. La realización profesional es su principal resultado.

El aprendizaje adaptable y generativo

La nueva economía y la constante adaptabilidad se transforman en sinónimos cada vez más cercanos.

Ciclos de destrucción creativa progresivamente más cortos comprimen la dimensión temporal de las ventajas competitivas producto de la innovación. La descripción schumpeteriana de los ciclos comerciales aplicada a la edad de Internet, proporciona el telón de fondo a un acelerado ritmo de logros productivos que prosperan en un entorno de competencia extrema e inhóspita. La instantaneidad va a la vanguardia de la nueva aplicación del conocimiento y de las exigencias sin precedentes impuestas al ingenio humano. La consigna en los sectores de punta es “llegó la hora de participar en el mercado”; es decir, la velocidad a la cual las ideas se transfieren a modelos comerciales, la prontitud para aplicar los resultados de investigación y los nuevos conocimientos a innovaciones corporativas.

En este escenario inestable, las nuevas teorías de aprendizaje a menudo capitulan ante la flexibilidad coyuntural. Este discurso ha sido enfáticamente elogiado por la opinión que actualmente predomina respecto a las instituciones de aprendizaje.

Sin embargo, en nuestro dinámico, difuminado y crecientemente impredecible mundo, ya no es posible depender de alguien que pueda “descifrarlo todo desde la cúspide”. La potenciación del educando individual y del agente de cambio constituye el verdadero desafío. La flexibilidad y la capacidad generadora a nivel de institución y de personas, se convierten en elementos cada vez más críticos.

[3] Hemos utilizado la brillante distinción que hace Jerome Bruner en su análisis de la condición humana entre dos escenarios críticos: la conciencia y la acción. Bruner, J. (1986), Actual Minds, Posible Worlds, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

P. Senge[4] lo describe elegantemente:

"La visión predominante de las instituciones de aprendizaje hace hincapié en una mayor adaptabilidad... Sin embargo, una mayor adaptabilidad es solamente la primera etapa de la trayectoria que conduce a las organizaciones de aprendizaje. En los niños, el impulso por aprender va más allá que el deseo de responder y de adaptarse más eficientemente a los cambios del entorno. El impulso por aprender, en su esencia, es un impulso por ser generativo, por expandir nuestras capacidades. Esto explica el hecho de que las empresas líderes se estén concentrando tanto en el aprendizaje generativo, vinculado con la creación, como en el aprendizaje adaptable, vinculado con la capacidad de superar obstáculos....
El aprendizaje generativo, en contraposición al aprendizaje adaptable, exige nuevas formas de mirar al mundo...".

Lo anterior no representa una prosa ornamentada para el consumo interno de unos pocos privilegiados.

Los seres humanos han sido diseñados para aprender. Los niños vienen plenamente equipados con una irreducible fuerza que los impulsa a explorar y experimentar, en lugar de conservadoramente evitar cometer errores. A la inversa, nuestras principales instituciones de educación han sido diseñadas para enseñar y controlar. El mismo raciocinio aplica a nuestros actuales sistemas de gestión que con frecuencia se encuentran favorablemente dispuestos a premiar la obediencia mediocre y la conformidad ciega a las normas.

El instinto de supervivencia suele ser conmensurable con las capacidades de aprendizaje adaptable, es decir, la reacción ante los estímulos externos, hacer frente a amenazas y comportarse de acuerdo con criterios de flexibilidad.

Los visionarios, aunque también los que siguen comprometidos con el cambio efectivo, miran más allá de la adaptabilidad. La tensión creativa –medida por la brecha entre la visión y la realidad actual– expande las capacidades, elabora formas de encapsular inferencias fuertes y aborda múltiples hipótesis rivales.

Aprendizaje adaptable
- Respuesta a cambios en el entorno
- Hacer frente a amenazas
- Reaccionar ante síntomas
- Capturar las tendencias e incorporar las señales precoces de cambio
- Generar flexibilidad como un valor primordial.

Aprendizaje generativo
- Expandir las capacidades
- Mejorar la creatividad
- Nuevas formas de mirar al entorno
- Abordar las causas subyacentes
- Pensar en forma diferente
- Anticipar los futuros.

La mejor mezcla de aprendizaje adaptable y generativo continúa siendo materia de polémica en círculos académicos. Las destrezas adaptables son útiles dentro de un contexto de cambio constante, aunque continuo o por incrementos; las capacidades generativas definen a los líderes en las respuestas que se dan a las innovaciones radicales en tanto que los sistemas se alejan aceleradamente de situaciones conspicuas de desequilibrio para buscar un nuevo estado de equilibrio.

En todo caso, un resultado ha sido evidente. Si nuestras escuelas han de evolucionar hasta convertirse en legítimas instituciones de aprendizaje, la adaptabilidad mecánica no debería opacar las inquietudes propias del aprendizaje generativo. La comprensión de un universo multidimensional y las destrezas necesarias para desenmarañar complejos sistemas dependen de un estado mental fresco, que permanezca abierto al razonamiento discontinuo y preparado para dar gigantescos brincos hacia el descubrimiento.

El aprendizaje creativo, más que uno simplemente adaptable, exige una mayor inversión en la dimensión germinal. La valoración de ideas creadoras de nuevos paradigmas representa el mecanismo para circunvalar el instinto binario de la máquina humana (Claude Lévi-Strauss).

[4] Tomado del libro de Peter M. Senge, "The Leader's New York: Building Learning Organizations", en: Mintzberg, H. y Quinn, J.B. (1996), The Strategy process–Concepts, Contexts, Cases, New Jersey: Prentice Hall International.

Los patrones germinales del pensamiento tenderán a evitar el razonamiento lineal; éstos, al momento de abordar lo complejo o lo inesperado, siempre privilegiarán los procesos alternativos de razonamiento o los enfoques no tradicionales.

La dimensión germinal da origen a las Meme[5], unidades de significado que nutren las "nociones universales de la cultura" que forman parte de la monumental categorización de George Murdock. A su vez, éstas son cruciales para la formación de la memoria semántica, los perdurables patrones que sirven de anclaje a la interpretación y de catalizadores de la construcción de significados.

Durante siglos, la educación prosperó basada en un modelo industrial. El aprendizaje, a su vez, privilegia una estrategia orientada al servicio diseñada para maximizar la adquisición de conocimientos.

Cambiar de una modalidad industrial de la enseñanza a escuelas e instituciones que faciliten el aprendizaje, requerirá bastante más que la habitual determinación de producir cambios simples o a través de incrementos.

Los nuevos paradigmas del conocimiento

Si bien reconocemos la omnipresencia de las consideraciones económicas que rodean las teorías de gestión del conocimiento, uno no debería ignorar ciertas poderosas señales de inquietud. En la actualidad, es común advertir una profunda corriente en la búsqueda por el cambio de paradigma: alejarse de la enseñanza entregada a través de grandes maquinarias educacionales; dar paso a un "aprendizaje dinámico", distribuido e impulsado por la demanda, y recurrir a redes descentralizadas de instituciones.

Tres arquetipos del nuevo conocimiento configurarán las próximas etapas de la teoría del conocimiento. Éstos forman una red de tres puntas: caos, complejidad y consiliencia. Refirámonos a ellas brevemente como fuentes primordiales del nuevo pensamiento.

"La organización matemática que Newton hiciera del mundo del medio –desde las moléculas hasta las estrellas– revela graves deficiencias en varios respectos".

Esta es la forma a través de la cual Van Doren[6] introduce el análisis del caos, como un enfoque de alta sensibilidad ante ligeras variaciones en los estados iniciales. La teoría del caos tiene su propio léxico: fractals, extraños elementos atrayentes, conjuntos de Mandelbrot, sistemas de cuerpos múltiples. En las propias palabras de Einstein, esta nueva ciencia ha sido diseñada para operar en el mundo de un Dios sutil –incluso de un Dios indiferente–, pero nunca de Uno malicioso. El desorden no es necesariamente contrario a la construcción de un nuevo estado de orden. A menudo, lo primero representa un requisito previo para lo segundo.

5 La designación Meme dice relación con el concepto de unidad cultural, el más elemental componente de la memoria semántica, expresión que ha sido llamada por diversos autores nemotipo, idea, idene, sociogene, concepto, culturgene y tipo.

6 Van Doren, C. (1991), A History of Knowledge, New York: Ballantine Boooks.

El pensamiento complejo intenta recuperar su nuevo canon en la gestión del pensamiento y del conocimiento. Este fluye de intentos por explicar cómo la complejidad puede seguir senderos no lineales y discontinuos para llegar a órdenes superiores. Este sería el caso de las teorías del equilibrio de los sistemas autoorganizados[7] de P. Krugman y de los modelos NK de biología molecular y evolutiva de Kaufman. La complejidad se ubica "al borde del caos", la tenue frontera entre un orden interno perfecto y el desorden total, en orden a rastrear sucesos de importancia.

La consiliencia es defendida por Edward Wilson[8], un reconocido científico que rescata el concepto de William Whewell[9], que postula "el súbito aunamiento" del conocimiento vinculando hechos y teorías basadas en hechos a través de disciplinas, para crear un campo común de explicación.

Consecuente con la Fascinación Jónica de los antiguos griegos, la consiliencia busca la llave de la unidad del conocimiento; hace suya la premisa fundamental de que la permanente fragmentación del conocimiento y el caos filosófico resultante no son reflejos del mundo real, sino más bien artefactos de la erudición. La consiliencia resume una fe positivista en el conocimiento científico capaz de agregar significado y poder explicatorio a la intervención humana en el mundo que nos rodea. La búsqueda dentro del reino de este universo en evolución nos lleva a identificar cinco mutaciones paradigmáticas. Entre otras características esenciales, este cambio estructural intenta cruzar el Rubicón de la exclusión, una línea divisoria que durante la edad industrial jamás fuera trasgredida, pese a las vehementes denuncias de generaciones posteriores en el sentido que se perpetuaba la educación de una subclase de individuos de bajos logros y calificaciones.

El camino al conocimiento inclusivo

ENFOQUE CLÁSICO	NUEVO ENFOQUE
Qué enseñar	Dónde aprender Cuándo aprender
Educación inicial para toda la vida	Aprendizaje flexible a lo largo de la vida
Conocimiento fragmentado	Conocimiento holístico
Conocimiento vinculado a la condición social	Conocimiento inclusivo
Los que nada tienen	Los que lo tienen todo

7 Una versión compendiada de teorías del equilibrio puede encontrarse en: Krugman P. (1996), The Self-Organizing Economy, Malden, Massachusetts: Blackwell Publishers.

8 Wilson, E (1998), Consilience–The Unity of Knowledge, New York: Vintage Books.

9 Whewell, W. (1840), The Philosophy of the Inductive Sciences.

El constructivismo arroja una nueva luz sobre el rol de la intersubjetividad frente al aprendizaje social: el conocimiento se eleva a la categoría de constructo personal y social, inseparable de las limitaciones culturales y de su poderosa interacción. De manera que el sendero que conduce al conocimiento y a la cognición depende de la memoria, la historia, el lenguaje, el carácter étnico y el afecto.

La cultura, en sí misma, representa un poderoso indicador de la apropiación y transmisión de conocimientos. El lenguaje simbólico satura el universo del conocimiento; el lenguaje hablado –dar nombre a las cosas– está interrelacionado con el pensamiento. El conocimiento es el resultado de la internalización de la interacción social. El lenguaje representa el fundamento material del pensamiento.[10]

"El conocimiento es amor y luz y visión" – estas son las expresivas palabras de Helen Keller, una personalidad admirable del siglo recién pasado. Todos y cada uno de los elementos que componen el conocimiento nuevo es un tesoro revelado.

Dominar las herramientas del aprendizaje integral es una verdadera aventura cultural –quizás multicultural– ilustrada por logros democráticos tales como la libertad de pensamiento y de opinión.

A estas alturas, hemos llegado a una conclusión muy esperada. Las fuentes del conocimiento están cambiando aceleradamente; las formas en que entendemos la apropiación del conocimiento también están experimentando una dramática evolución.

En teoría, en el mundo de Internet y de redes globales, la disponibilidad de conocimientos aumenta en forma exponencial. Pese a reconocer este hecho, el mundo del aprendizaje aún constituye un escenario de importantes diferencias, una fuente de competencia injusta y de distribución desigual.

Una vez que se ha establecido que la educación constituye el principal impulsor del avance –o regresión– social, la inclusividad pasa a ser el mayor tema de política que deberá confrontarse en un futuro cercano. Tanto el enfoque de equidad como el de eficiencia exigen que los sistemas de aprendizaje cuenten con una capacidad mejorada para tratar con los socialmente desfavorecidos y con los grupos de baja habilidad a quienes la modalidad industrial de educación sistemáticamente excluye de los beneficios organizados generados por el progreso humano.

En una sociedad influenciada por la dimensión cognitiva, el conocimiento encierra el potencial de convertirse en un discriminador del destino humano, más poderoso que en la anterior sociedad industrial. En otras palabras, la especial valoración otorgada hoy día al conocimiento y a las competencias, exige dar una mejor atención a los grupos de estudiantes de bajo rendimiento víctimas de vacíos en nuestros sistemas de educación básica.

La búsqueda de un nuevo modelo del conocimiento no puede separarse de la meta que persigue una distribución más equitativa del conocimiento en la sociedad.

El futuro del aprendizaje
Una visión panorámica

Estas opiniones contrastantes sientan las bases de una amplia visión del futuro del aprendizaje.

Partiendo desde la Educación y fluyendo a través de la edad impulsada por el Conocimiento, llegamos a escenarios que presentan a la sociedad del aprendizaje como una cautivante propuesta diseñada para superar las carencias de una visión burocrática y del dominio económico sobre la esfera de la educación.

Un modelo absolutamente integral tomará en cuenta la intersección de tres variables críticas: cambios de paradigma; modalidades de entrega, y fuerzas impulsoras.

A su vez, a cada una de estas variables se le permite declinar longitudinalmente a lo largo del tiempo. Por ende, se les permite extenderse en tres dimensiones: pasado, presente y futuro.

[10] Vygotsky, L.S. (1986), Thought and Language, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

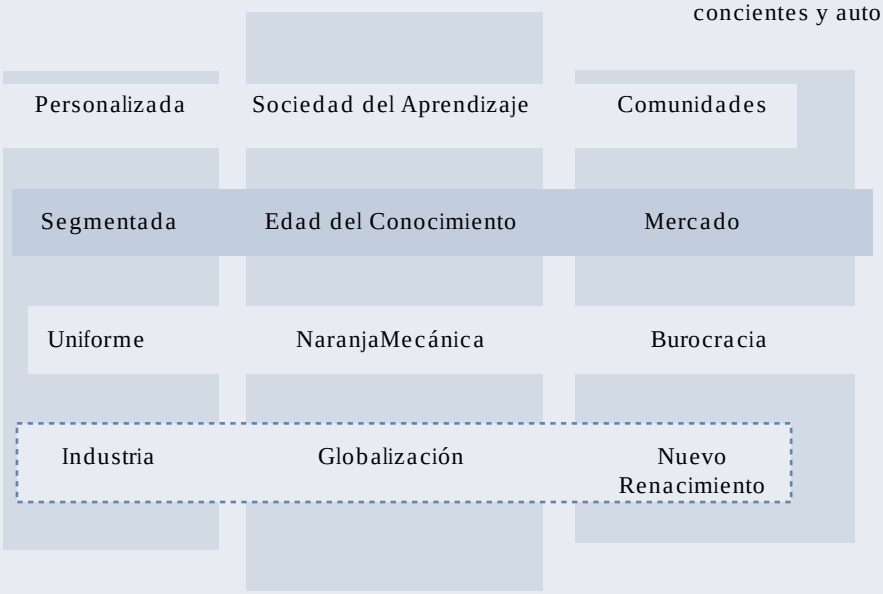
Un resumen de las combinaciones resultantes podría ser descrito en la siguiente matriz:

a) Cambios de paradigma: desde la industria (pasado), pasando por la globalización (impulso presente) y culminando en un Nuevo Renacimiento (visión utópica).
b) Modalidades de entrega: desde los sistemas uniformes, mecanizados (pasado), pasando por una distribución segmentada (tendencia presente impulsada por el mercado) y abriendo espacio a niveles de personalización cada vez mayores (versión utópica).
c) Fuerzas impulsoras: desde regímenes orientados por criterios burocráticos (la preferencia por sistemas controlados a nivel nacional o estatal del pasado), hasta aquellos orientados por criterios de mercado (movimiento presente), los cuales, a su vez, debieran dar paso a comunidades potenciadas (visión utópica de una radical transferencia de autoridad a la sociedad civil).

Mi posición es que estamos transitando rápidamente desde una educación estilo Naranja Mecánica, hacia una Edad del Conocimiento, liderada por una combinación de orden global y segmentación del mercado en canales de distribución. Esta última doctrina nace de la creencia en el conocimiento prometeico. Una generación del conocimiento capaz de liberar a la humanidad de la esclavitud y de concretar un orden supremo de riqueza.

La visión panorámica que privilegiamos no termina aquí. La teoría económica, por sí sola, es absolutamente incapaz de abordar un sueño humanístico y social. El fin de la historia sería demasiado burdo sin otro horizonte al cual aspirar.

De ahí nace nuestro concepto de una Sociedad del Aprendizaje que representa la materialización de la unión del aprendizaje. Es una visión conformada por sólidas comunidades del aprendizaje plenamente habilitadas para llevar adelante la educación y la capacitación de acuerdo con sus identidades comunales.[11] Una sociedad civil de este calibre ejercita sus prerrogativas hasta los límites más lejanos de la subsidiaridad. Es decir, cualquier intervención del Estado se encuentra contenida entre los derechos primordiales de comunidades concientes y autodeterminadas.



El exorcismo de los demonios del colonialismo utilitario que han restringido una adecuada educare –en el más puro concepto griego– es un dogma esencialmente importante a este sueño. Este es un paso decisivo sólo comparable, quizás, al abismo que separa el conocimiento pre-científico del científico.

La apuesta por una Sociedad del Aprendizaje sigue siendo un “mysterium tremendus”. Constituye un poderoso llamado al reino de la voluntad y la conciencia humana para ir más allá del simple conocimiento como panacea y como un nuevo producto básico de consumo que forma parte de nuestra diaria cartera de comodidades.

11 Aquí hacemos referencia a los conceptos de identidades comunales y resistencias culturales de M. Castells, que están dando forma a un nuevo orden internacional. Ver Castells, M. (1997), The Information Age: Economy, Society and Culture
Vol. I: The Rise of the Network Society
Vol II: The Power of Identity
Vol III: End of Millenium
Massachussets, Oxford: Blackwell Publishers Inc.

Salvar la brecha entre el conocimiento y el aprendizaje es la forma de superar la trágica imperfección de nuestra edad moderna

Nuestra historia humana con sesgo occidental ha sido testigo de dos importantes explosiones. La primera comenzó en Grecia alrededor del año 600 A.C. Abarcó todos los campos de la indagación, desde la Matemática hasta la Filosofía, y cubrió las Ciencias Físicas y Humanas. La segunda también se originó en Europa, cerca de cinco siglos atrás, y culminó en la extraordinaria edad del descubrimiento y de los avances científicos.

Tanto el antiguo sistema griego de conocimiento como el vigente hoy, han cometido graves errores y protagonizado espantosas equivocaciones. El presente estado de nuestro planeta constituye prueba de ello.

En ambos casos, los errores tuvieron su origen en la petulancia humana, el orgullo dominante o "una suerte de engreída suposición que traía implícita una irreverente desatención de los límites que un ordenado universo impone a las acciones de hombres y mujeres". Los griegos tenían un nombre para esta perversión humana: hubris o arrogancia.

La arrogancia era un pecado y los griegos adoraban a una reina, Némesis, que castigaba a quienes lo cometían. Este fue el caso de Ícaro. Por cierto, esta es la debilidad que asedia a muchos de los grandes y talentosos. Las señales de Némesis están a todo nuestro alrededor. En este sentido, la prensa proporciona evidencia documentada en forma diaria.

Si bien la globalización impone nuevas dependencias, la arrogancia del conocimiento actual no está limitada a quienes la practican, conlleva profundas implicaciones para la totalidad del planeta y afecta algunos de los principales equilibrios en juego en nuestro frágil planeta.

Salvar la brecha entre el conocimiento y el aprendizaje es la forma de superar la trágica imperfección de nuestra edad moderna.

Mientras más generalizado se percibe el conocimiento –en cuanto a que la información parecería estar disponible para todos y al alcance de nuestras manos– más profundo se hace el abismo que separa al mundo civilizado de un mundo subdesarrollado, medido en términos de oportunidades efectivas de aprendizaje.

La consolidación de la Aldea Global del Aprendizaje inequívocamente lleva a la vanguardia de la acción internacional, los temas de las oportunidades diferenciales de aprendizaje y las desigualdades de conocimiento.

Las grandes brechas de conocimiento e inequidades de aprendizaje constituyen fundamentales transgresiones a los sistemas bursátiles y sociales de la información.

Las lecciones entregadas por nuestro pasado reciente muestran que bajo la nueva economía las brechas de bienestar presentan una gran posibilidad de ampliarse. Debemos proyectarnos más allá de la falacia tecnológica de un mundo conectado. El verdadero desafío consiste en hacer real un mundo cohesionado. La conectividad –o la muerte de la distancia– debería traducirse en una mayor proximidad personal: la concreción de un mundo global donde las acaudaladas minorías estén incondicionalmente comprometidas con el destino de sus conciudadanos de las zonas desfavorecidas, aquellos que son portadores de la pobreza intergeneracional y la exclusión heredada.

Entre algunas de las prioridades que las organizaciones nacionales e internacionales responsables por la aplicación de políticas de cooperación y desarrollo debieran adoptar se encuentran: mecanismos de canje de deudas a favor de la educación; un mejor flujo de científicos e investigadores; la reorientación de la asistencia para el desarrollo hacia el aprendizaje y desarrollo humanos; la democratización del acceso a la cultura digital y al uso de TIC, e inversiones en educación que privilegien a las regiones y países más pobres. En particular, los contenidos, servicios y programas de modalidades cibernéticas de educación debieran estar orientados al mejoramiento de las oportunidades educacionales de las comunidades y regiones insuficientemente atendidas, en lugar de estar dirigidos a mercados que ya se han enriquecido.

La Comisión de Educación para el Siglo XXI[12] de la UNESCO propuso cuatro pilares que servirían de inspiración a las nuevas experiencias de aprendizaje en el siglo venidero: Aprender a Ser, Aprender a Conocer, Aprender a Hacer y Aprender a Vivir Juntos.

Aprender a vivir juntos en armonía y nutrir el capital social son acciones equivalentes a forjar la interdependencia - un constructo natural en un planeta que se ha reducido en tamaño y ha crecido en cohesión.

[12] Delors y otros, op. cit.

El compartir un sentido común de pertenecer a la sociedad es algo innato a la condición humana, en las palabras de Michael Carrithers,[13] continuamente expresamos, "una intensa preocupación mutua y una tremenda dependencia los unos de los otros". El autor agrega:

> "El hecho de que seamos animales sociales no es simplemente una característica adventicia o accidental de nuestra naturaleza, sino que representa el núcleo central de lo que significa ser humano. Sencillamente no podríamos vivir, continuar nuestra existencia como humanos, privados de nuestra sociabilidad. En las palabras de Maurice Godelier, 'los humanos en la sociedad, producen la sociedad de manera que puedan vivir'... No nos podemos conocer salvo si nos conocemos en relación con otros".

Lo que es más peculiar acerca de la sociabilidad humana es su sorprendente variabilidad. La diversidad de los humanos y de la vida social humana es infinita; sobrepasa cualquier capacidad codificable conocida de la humanidad.

La diversidad se extiende ante nuestros ojos y apela a nuestros sistemáticos esfuerzos de observación en todas las maneras posibles.

Por ende, el observar y reflexionar sobre la diversidad representa nuestra principal fuente de descubrimiento, nuestra materia prima para aprender a lo largo de la vida.

Las culturas que exaltan sus diversidades son generadoras de entornos naturales de aprendizaje. Desde esta perspectiva clave, las culturas de aprendizaje actúan sobre la permanencia para producir una ciudadanía pluralista: aprender a vivir juntos aborda y reconoce la inevitabilidad de valorar una aldea global multicultural. Adicionalmente, las culturas de aprendizaje entienden la necesidad de estar permanentemente involucradas en experiencias de conocimiento.

El hecho de vivir juntos implica reconocer las diferencias y, lo que es más importante, a través de la valorización de la diversidad, aprendemos a aprender y a crecer juntos.

La aldea global del aprendizaje puede potencialmente ser un mejor y más seguro lugar donde vivir.

El aprendizaje a lo largo de la vida y la nueva ciudadanía

Fundamentos de un nuevo Contrato Social

Se desprende de lo anterior que el aprendizaje a lo largo de la vida –una propuesta ampliamente respaldada por los gobiernos y las organizaciones internacionales– depende estrechamente de la formación de dinámicas culturas, tanto a nivel individual como social.

El aprendizaje continuo presenta un formidable desafío para todas las sociedades impulsadas por el conocimiento. Las personas rara vez se encuentran dotadas de las destrezas necesarias para organizar y administrar por sí solas y en el largo plazo los senderos del conocimiento. Por consiguiente, sustentar las competencias y destrezas metacognitivas desde las etapas iniciales de la educación formal, se está convirtiendo en algo de trascendental importancia.

Aprender a organizar múltiples fuentes de información, aprender a aprender de experiencias, enfrentar la dimensión social de la formación del conocimiento, aprender a autorregular el esfuerzo de aprendizaje, aprender a olvidar y a desaprender cuando sea necesario y dar cabida al aprendizaje nuevo, combinar –en dosis adecuadas– el conocimiento codificado y tácito, convertir el conocimiento inerte en conocimiento activo en forma permanente, estos son sólo algunos de los urgentes desafíos que forman parte de nuestra cultura del aprendizaje.

13 Carrithers, M. (1992), Why Humans Have Cultures, Oxford: Oxford University Press.

Una visión integral del aprendizaje personal como vitalmente importante en todas las etapas de la vida, debiera incluir tres metas distintas de desarrollo:

1. El desarrollo personal y cultural, relacionado con el sentido, la construcción de significado y la riqueza espiritual.
2. El desarrollo social y comunitario, relacionado con la ciudadanía, la participación y la sociabilidad.
3. El desarrollo profesional y el empleo sustentable, relacionado con la producción, la satisfacción laboral, el bienestar material y las aspiraciones económicas.

Se espera que en el nuevo milenio, el aprendizaje contribuya en forma importante a la realización del tercer objetivo, la tradicional meta establecida por la dimensión económica de la educación. Sin embargo, la evolución de nuestro mundo hacia la complejidad y la interdependencia hace necesario un marco más amplio de aprendizaje a lo largo de la vida: poner en primera línea el progreso personal y cultural, así como el desarrollo ciudadano – dos necesidades más de desarrollo humano que distan mucho de estar ocultas dentro de un estrecho enfoque económico.

Aún estamos lejos de poder transitar desde la retórica hacia la implementación real. Por décadas, la educación permanente y a lo largo de la vida ha estado asociada al léxico educacional. Luego, es necesario abrir nuevas avenidas que exploren la vida como un activo de aprendizaje esencial, y no estrictamente en el sentido de un horizonte de tiempo expandido, sino sacando provecho de la experiencia única que proporciona la vida como objeto invaluable de reflexión. El aprendizaje es inevitablemente una consolidación de intensas jornadas internas asociadas con “el tesoro interior”.

No se dispone de un inventario de soluciones mágicas e instantáneas.

La Comisión para la Educación del Siglo XXI de la UNESCO alude a una serie de urgentes prioridades. Un renovado impulso de reforma política contemplaría, entre otras, cuatro áreas principales:

1. Ofrecer a todos el derecho a disponer de tiempo para estudiar después de finalizar la educación obligatoria.
2. Examinar cuidadosamente las fortalezas del sistema doble y extenderlas en orden a superar la actual “crisis de confianza” entre las escuelas y las empresas.
3. Desarrollar el aprendizaje a través de redes y estrechas asociaciones, con el fin de mejorar las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.
4. Poner a los maestros y educadores al centro de la sociedad de aprendizaje e incentivarlos a adoptar estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida.

A través del tiempo, las escuelas, las universidades y los maestros han sido los “pilares del conocimiento” del progreso humano y social. Soñar junto con la sociedad del aprendizaje sin contribuir a su causa no parece ser una actitud aceptable. Las escuelas aún representan el mejor embrión de centros de aprendizaje de multipropósito; las universidades son el eje central del conocimiento, irremplazables fábricas de nuevo conocimiento y centros de aprendizaje avanzado. Los maestros cumplen con las exigencias básicas para ocupar la vanguardia de las empresas de aprendizaje a lo largo de la vida. La sociedad dedicada al aprendizaje pleno confía en sus maestros como líderes, no como seguidores.

La tradicional teoría asociacionista –brillantemente diseñada por el genio de Thorndike– influenció las preferencias pedagógicas del siglo XX. Bajo estas conjeturas, el ejercicio y la práctica acompañada con vínculos y recompensas, serían suficientes para abordar una teoría básica de distribución de aptitudes: la curva campana que acompaña al irrefutable dogma estadístico. Bajo este esquema, los maestros harían las veces de trabajadores semi-calificados cuya obligación principal sería la de llevar a cabo las instrucciones diseñadas por los especialistas curriculares.

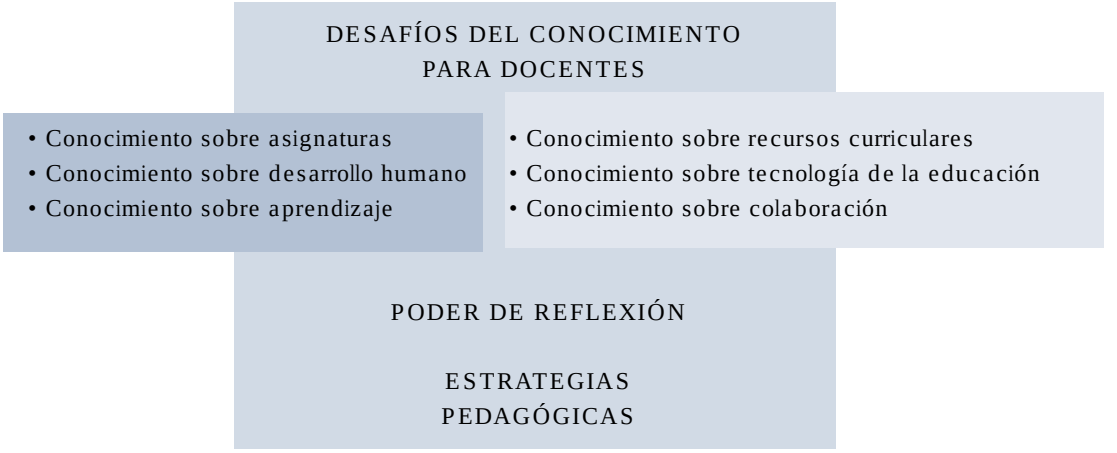
Las nuevas teorías del aprendizaje ponen énfasis en un “nuevo núcleo central” caracterizado por el constructivismo del conocimiento y por educandos que participan activamente en la autogestión de procesos cognitivos.

La inteligencia deja de ser considerada un talento natural e inelástico. Los estudios de investigación muestran que la inmersión a largo plazo en entornos exigentes puede favorecer la adquisición de sólidos “hábitos mentales”. El aprendizaje generativo posibilita la expansión de la inteligencia en incrementos: una combinación equilibrada de esfuerzo y habilidad consistente con una instrucción de excelencia y una tutoría competente. Las habilidades de los maestros adquieren importancia crítica, y a través del esfuerzo y del continuo desarrollo profesional se hacen expansibles.

Por consiguiente, el sello distintivo de una escuela del aprendizaje está representado por el ideal de buscar continuamente nuevos conocimientos y proporcionar liderazgo potenciando un nuevo profesionalismo docente. Los maestros son fundamentalmente educandos deseosos de emprender negociaciones institucionales para mejorar las metas y reforzar las identidades profesionales.

Desde esta nueva perspectiva, a los maestros ya no se les exige contar con un número estándar de habilidades. Hay diversas maneras de cumplir con guías de referencia para el desempeño prescritas externamente. En su calidad de educandos de por vida, se espera que los maestros concentren su atención en metas de aprendizaje dinámico y se comprometan a expandir el núcleo básico de destrezas en forma ininterrumpida.

El siguiente diagrama resume algunos de los desafíos del conocimiento que deberán enfrentar los docentes en la sociedad del aprendizaje susceptibles de traducirse en competencias pedagógicas mejoradas y en una entrega más efectiva en el aula.



L. Resnick[14] describe los desafíos del nuevo profesionalismo docente en una forma particularmente elocuente:

> "Si bien a los profesionales de muchas áreas se les exige participar en cierta cantidad de programas de educación permanente, para mantener vigentes sus licencias o certificados, los educadores suelen pensar que, el hecho de admitir que uno todavía está aprendiendo, equivale a anunciar una debilidad profesional. Este concepto del profesionalismo sugiere que la orientación encaminada a la satisfacción de metas de desempeño y la visión de la habilidad que la acompaña poseen un carácter inmutable. En el entorno predicado en el esfuerzo que caracteriza a las comunidades localizadas estratégicamente, donde la habilidad se percibe como un repertorio expansible de destrezas y hábitos, a los profesionales se los define como personas que están continuamente aprendiendo, en lugar de personas que ya deben saber. Sus roles incluyen el de profesor y alumno, maestro y aprendiz, en tanto que cambian continuamente de acuerdo al contexto".

[14] Resnick ha contribuido importantemente a la reflexión en materia de extender el concepto de las organizaciones de aprendizaje a las escuelas y establecimientos educativos.

En un entorno de aprendizaje global la Educación como Derecho encuentra un socio natural en el Aprendizaje como Deber.

En otras palabras, el nuevo milenio es similar a la "tabla rasa" que fuera tan elocuentemente descrita por los teóricos del Estado natural. De Platón a Rousseau y de Hobbes a Rawls, la filosofía social buscó la suprema armonía a través de la elaboración de contratos sociales estables y perdurables. Contratos que son libremente negociados y que establecen códigos de conducta basados en la equilibrada interacción de derechos y deberes en la sociedad.

Vale la pena destacar, en este sentido, otra admirable característica humana: la existencia humana social, contrariamente a la existencia humana animal, nace de la propensión genética de adoptar contratos de largo plazo que a través de la cultura evolucionan a preceptos morales y leyes.

Nuestra participación en convenios duraderos es natural; más aún, aceptamos la necesidad de procurarlos para asegurar nuestra supervivencia: amistades de largo plazo, lazos familiares, pertenencia a una comunidad, vínculos culturales. El aprendizaje también es un emprendimiento en la mente comunitaria; uno de sus principios rectores es la ética y el cuidado de las instituciones fundamentales de nuestra sociabilidad.

De tal manera que una sociedad del aprendizaje postula una oportunidad soberana: la de establecer un nuevo equilibrio entre los derechos sociales y los deberes individuales. Adicionalmente, establece el momento de reconciliar los derechos del individuo y los derechos culturales o de la colectividad.

NUEVOS CIUDADANOS: DERECHOS Y DEBERES

EDUCACIÓN COMO UN DERECHO	APRENDIZAJE COMO UN DEBER
CRÉDITOS DE APRENDIZAJE O DE ESTUDIOS	TRABAJO Y CONTRATOS DE APRENDIZAJE

Durante un discurso ante los representantes de alto nivel de los asociados europeos reunidos en Thessaloniki, planteamos los siguientes conceptos[15]

"El contrato social es principalmente un acuerdo explícito, aceptado por todas las partes involucradas. El contrato social de post-guerra, que perduró durante aproximadamente 50 años, actualmente se encuentra irremediablemente obsoleto. Este Estado terminal se ha hecho aparente en una serie de conjeturas que hoy ya no rigen: empleo pleno y estable; los beneficios del Estado benefactor; una maquinaria de crecimiento económico sin límites; fe absoluta en la gobernabilidad democrática; una estricta separación de los poderes constitucionales.

Sin lugar a dudas, de no implementarse un nuevo esfuerzo concertado diseñado para producir un contrato social diferente, adaptado para servir a la compleja sociedad de la información y obtener el máximo provecho posible de los desafíos impuestos por el aprendizaje, nuestras sociedades se verán en dificultades cada vez mayores. En este nuevo enfoque contractual, la economía seguirá jugando un papel importante; sin embargo, la economía no representa el factor único ni primordial. La obtención de la ciudadanía plena y el logro de un equilibrio preciso entre los deberes y los derechos, exigirán en forma creciente la adopción de valores como justicia, imparcialidad, equidad y solidaridad, tanto en nuestro orden nacional como internacional".

15 Carneiro, R. (1999), "Achieving a minimum learning platform for all", en Agora IV, The low–skilled on the European labour market: prospects and policy options, Thessaloniki: CEDEFOP.

La ciudadanía consciente representa la base misma de la democracia participativa. La participación exige un nivel mínimo de confianza y de capital social capaz de amparar propósitos comunes de orden superior. Esta esfera de interés público supera el simple derecho de las personas a ser diferentes.

Por esta razón, la democracia se encuentra en el corazón mismo de la educación para la ciudadanía. El otorgamiento de concesiones a la Sociedad del Aprendizaje va estrechamente unido a la profundización de las creencias democráticas y al compromiso de las generaciones futuras de perfeccionar la democracia.

Las escuelas y universidades son –y siempre han sido– bastiones de la sociabilidad. Son instituciones sociales en su esencia y semilleros de la gobernabilidad social. Los establecimientos educacionales y los educadores están a la vanguardia de la nueva sociedad. Ellos representan los motores de este osado mundo nuevo*.

Ellos son los principales responsables de hacer posible una sociedad mejor a través de la construcción de los cimientos de un nuevo contrato social que genere educación, conocimiento y aprendizaje como parte de los nuevos componentes del nuevo trato.

Ha llegado la hora de economizar en torno a los sueños de grandeza; la supervivencia ya no será suficiente.

El abordamiento de las prioridades del nuevo milenio representa un llamado a la rebelión; asimismo, en todo establecimiento educacional y en la conciencia de todo y cada educador constituye una poderosa convocatoria a cumplir con el deber.

Por otra parte, los líderes sociales, políticos y educacionales una vez más se enfrentan al formidable desafío de entregar un nuevo milenio de conocimientos avanzados, aprendizaje a lo largo de la vida y suprema sabiduría.

George Lucas, el famoso artista y mágico creador de filmes de nuestros tiempos, ve en la educación la piedra angular de nuestra sociedad, los fundamentos de nuestra libertad y un componente esencial de nuestra democracia. En el prefacio de Learn & Live, una publicación de la Fundación Educacional George Lucas, el productor escribe:

> "Nuestros líderes deben tomar difíciles decisiones todos los días sobre temas tan complejos como el cuidado de la salud, el transporte y la infraestructura. No podemos darnos el lujo de dejar a la educación fuera del debate nacional. Si compartimos un interés común por la educación a lo largo de nuestras vidas, los enormes recursos de la nación deben ponerse al servicio de esta importante actividad".

El sueño del hombre es el principal impulsor del cambio y del progreso. La utopía siempre ha precedido el diseño de factibilidad de los futuros alternativos. O, en las palabras de Shelley:

"Los poetas son los legisladores anónimos del mundo".

* N. del T. El autor emplea la expresión "Brave New World" en referencia a la obra de ese nombre del escritor Aldous Huxley.

MAYOR ACCESO, EQUIDAD Y CALIDAD

en la educación de América Latina:

¿Qué lecciones deja para el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe?

Martín Carnoy[1]

Profesor de la Escuela de Educación / Universidad de Stanford, California-EE.UU.

En la década de los 80 y 90, como parte de la transformación global, los países de América Latina sufrieron una severa crisis económica para luego experimentar una transformación económica y la democratización política. Presionados para abrir sus economías al mundo y privatizar sus servicios públicos, la distribución de ingresos en América Latina –ya enormemente desigual de acuerdo a estándares mundiales– se hizo aún más desigual. En muchos países, a pesar del crecimiento económico de los 90, la reducción de los índices de pobreza fue mínima o nula. La brecha entre los ricos y los pobres aumentó en forma significativa.

1 El autor agradece al Banco Inter-Americano de Desarrollo su auspicio al proyecto CRESUR, iniciativa que generara muchos de los resultados utilizados en este artículo, así como la producción de otro documento sobre indicadores educacionales que también sirviera de fundamento para el presente artículo.

Dentro de este contexto, los sistemas educativos de América Latina también cambiaron. La finalidad de muchos de estos cambios fue traer una mayor equidad a aquellos países donde la inequidad crecía en forma progresiva. En los países más grandes, la educación básica (hasta nueve años de escolaridad) se acercó a la universalidad. La educación secundaria y terciaria también experimentó una rápida expansión. En los países menos desarrollados de América Latina, las tasas de ingreso a la educación primaria también se elevaron. Un nuevo énfasis en la calidad de la educación estimuló a las escuelas y los sistemas de educación a esforzarse por asumir una mayor responsabilidad por los resultados de sus alumnos. Asimismo, muchos países implementaron mecanismos alternativos de financiamiento de la educación. Se descentralizó el control de las finanzas transfiriéndolo de los ministerios centrales a las provincias, los distritos y las escuelas. Los gobiernos alentaron la educación privada como forma de reducir el gasto público en este rubro.

Podemos considerar todos estos cambios como reformas educacionales, si bien ahora comprendemos que pese a las buenas intenciones, no todos ellos contribuyeron al logro de las metas establecidas en el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Argumentaré que hay relativamente pocas reformas educacionales que verdaderamente ayuden a una gran mayoría de jóvenes de América Latina y el Caribe a mejorar su acceso a la educación y a aprender más. Si bien muchos analistas se han concentrado en cambios en la gestión (organización) del sistema (por ejemplo, la descentralización o una mayor participación de los padres), en cambios en el financiamiento (por ejemplo, privatización) o en cambios en la tecnología (por ejemplo, el currículo) como las mejores formas de "mejorar" la educación, hay poca evidencia –de haberla– de que estas reformas han dado resultado. Creo que la expansión de las tasas de matrícula (el porcentaje de una cohorte que asiste a un nivel específico de escolarización) puede considerarse la iniciativa de "reforma" más importante del sistema educacional. Este tipo de expansión suele tener importantes implicaciones para las escuelas ya que obliga al sistema a abordar necesidades que van cambiando en la medida que nuevas clases de clientes ingresan a las escuelas en números crecientes[2]. También tiene implicaciones en términos del reclutamiento de docentes y el mejoramiento de sus condiciones laborales, requisito sine qua non para proporcionar una educación aceptable a la creciente masa de niños de familias desfavorecidas que ingresa a niveles más altos de escolarización.

Hay relativamente pocas reformas educacionales que verdaderamente ayuden a una gran mayoría de jóvenes de América Latina y el Caribe a mejorar su acceso a la educación y a aprender más

En otras palabras, después de todo el esfuerzo realizado en la década de los 80 y 90 con el propósito de elevar la calidad de la educación, se podría pensar que los países de América Latina deberían haber presenciado mejoras más importantes en el desempeño académico global de estudiantes de primaria y secundaria. Aparentemente, este no ha sido el caso, al menos, no hay evidencia alguna de que el desempeño haya mejorado. Para aquellos países que han realizado evaluaciones en el tiempo, como es el caso de Chile, los resultados del período comparable (1994–2000) sugieren un aumento mínimo en el promedio de puntajes de pruebas (Bellei, 2001). Esto no sería un problema mayor si el desempeño académico de América Latina fuera relativamente alto de acuerdo con estándares mundiales o comparado con, por ejemplo, los países en desarrollo de Asia. Pero este tampoco es el caso. Los países de América Latina que participaron en el Tercer Estudio Internacional de Matemática y Ciencias (TIMSS) y en las pruebas PISA de la OCDE, exhibieron un desempeño bastante más bajo que los países europeos o asiáticos.

[2] Por ejemplo, Carnoy y Loeb (2001) muestran que la razón que mejor explica si un estado de los Estados Unidos ha implementado "estrictas" medidas de responsabilidad por los resultados, es el porcentaje de minorías que asiste a las escuelas estatales. Por consiguiente, la necesidad de implementar sistemas de responsabilidad por los resultados es, en parte, producto de un mayor número de estudiantes de minorías que asisten a la escuela secundaria. El caso de Chile constituye otro ejemplo. Como resultado de la enorme expansión de la educación secundaria a partir de 1980, Chile se vio forzado a implementar importantes reformas en educación secundaria en la década de los 90.

¿Qué nos revelan los últimos 20 años de reformas educacionales en América Latina acerca de las que deberíamos enfatizar con el fin de alcanzar las metas establecidas por el Proyecto Regional? Si nuestra intención es construir una educación "mejor" y más equitativa, ¿cuáles son las principales reformas en que los países de América Latina deberían invertir? El fracaso en términos de elevar los puntajes de las pruebas en la región, ¿significa que nada ha cambiado? O más bien, ¿deberían los "reformadores" tener una mejor idea de la dirección a que estas reformas los están llevando? En este ensayo, sugiero que algunas de las reformas han dado resultado y nos han enseñado una enormidad acerca de cómo asignar esfuerzos en el futuro. He planteado varios argumentos claves:

• Las reformas de descentralización y privatización de las décadas de los 80 y 90 no han logrado mejorar el desempeño académico de los estudiantes, aunque puede haber aumentado la desigualdad entre estudiantes de bajos ingresos y de altos ingresos en términos de desempeño.

• Pese a que el promedio de rendimiento académico (puntajes de pruebas) no ha mejorado, el desempeño de algunos grupos –vale decir, los estudiantes desfavorecidos– puede estar mejorando. Lo anterior es importante, particularmente si su mejoramiento puede asociarse con alguna reforma específica responsable por el cambio.

• Otras estrategias centradas en la oferta probablemente lleven al eventual mejoramiento del rendimiento académico en las escuelas, especialmente en el caso de estudiantes provenientes de familias de escasos recursos. La asistencia escolar es una de las estrategias importantes. La asistencia a la escuela puede ser el resultado de la participación de los padres en la escuela y la calidad de la escolarización según es percibida por ellos. En esto se incluyen la asistencia de los maestros y la organización de la escuela (Marshall, 2001).

• Muchas de las más importantes reformas apuntan a la expansión del sistema educacional para transitar, por ejemplo, desde la universalización de la educación primaria hasta la universalización de la educación secundaria. En algunos países esta expansión ha tenido más éxito que en otros y ciertamente podemos aprender de dichas experiencias...

• La mayoría de los analistas coincide en que los sistemas educacionales no pueden materializar grandes mejoras en el desempeño promedio de los estudiantes, sin antes mejorar la enseñanza. Una mejor enseñanza requiere una combinación de medidas entre las que se incluyen una mejor asistencia a la escuela por parte del profesorado, el reclutamiento a la profesión docente de personas mejor formadas y más capaces, una distribución más equitativa de estas personas en las escuelas y la adopción de un compromiso con el mejoramiento del desempeño escolar por parte de los maestros. Sobre la base de los resultados de investigaciones recientes, pienso que podríamos ser bastante específicos sobre qué tipos de estrategias orientadas a mejorar la enseñanza realmente funcionan.

La falsa promesa de las reformas estructurales

La evidencia sugiere que, en términos de inversión en educación o desempeño académico, las reformas estructurales han tenido un impacto relativamente menor en el "esfuerzo" educativo global. Argentina transfirió el control de sus escuelas primarias a los gobiernos provinciales a fines de los años 70 y de sus escuelas secundarias en 1993. El mayor control que las provincias argentinas han adquirido sobre los recursos educacionales sitúa la toma de decisiones educativas dentro de los contextos políticos de cada provincia con diversos resultados. Si clasificamos a las provincias en base a su "necesidad" educacional, sus índices de retención, deserción, logros educacionales y producto bruto per cápita, observaremos que después de la transferencia de 1993, las provincias más carentes aumentaron el gasto por estudiante en el mismo porcentaje que las provincias más favorecidas. Por otra parte, las provincias más carentes tampoco aumentaron la tasa de ingreso a la educación secundaria sustancialmente más o sustancialmente menos que las provincias más adineradas (Cosse, 2001). En la década de los 80, previo a la transferencia de 1993, el aumento en las tasas de matrícula de educación secundaria se mantuvo esencialmente igual a las observadas en la década de los 90 (Carnoy, Cosse, Cox y Martínez). De manera que entre las provincias argentinas el esfuerzo educativo, el crecimiento de la matrícula y el crecimiento de la equidad en el ingreso, aparentemente no fueron afectados por la descentralización. El desempeño académico promedio de estudiantes entre los años 1993 y 1999 es bastante más difícil de evaluar ya que las pruebas no son comparables, si bien en Argentina no existe la percepción de haber concretado logros en este aspecto (Carnoy, Cosse, Cox y Martínez, 2001). Mucho de lo anterior es aplicable al esfuerzo educativo y el crecimiento de la matrícula en México con posterioridad a la descentralización, a comienzos de la década de los 90. Los estados no han aumentado su inversión en educación como resultado de haber asumido el control de sus escuelas (Paulin, 2000).

En Chile, la información disponible revela que las ansiadas mejoras en eficiencia derivadas de una mayor competencia entre las escuelas y un rol más protagónico de las escuelas privadas, no lograron una escolarización más efectiva que la que existía antes de la reforma de las subvenciones (subsidios). (McEwan y Carnoy, 2000; Hiesh y Urquiola, 2001; Bellei, 2001). El único efecto más importante que la reforma puede haber traído es una mayor captación de recursos privados en educación, si bien esto ha resultado principalmente del hecho que las familias han debido asumir un alto porcentaje (70 por ciento) de los costos por enviar a sus hijos a la universidad (González, 2001). La nueva legislación de 1993, legalizó el cobro de matrículas por parte de las escuelas privadas subsidiadas. Durante los ocho años siguientes, las contribuciones privadas a la educación primaria y secundaria aumentaron, aunque dicha contribución sigue siendo menor si se compara con la inversión que las familias hicieran a la educación superior. Recordemos que incluso antes de la reforma de 1981, el 20 por ciento de los estudiantes asistía a escuelas primarias privadas y el 6 por ciento de ellos lo hacía en escuelas privadas pagadas que no recibían subsidios del gobierno.

Es posible que la privatización de los 80 no haya mejorado ni empeorado el desempeño general del estudiantado, pero hay evidencia en el sentido de que puede haber tenido un efecto negativo en los estudiantes de escasos recursos. Recientes estudios de investigación revelan que en Chile el desempeño de estudiantes de sectores de bajos ingresos en escuelas privadas, subsidiadas y no religiosas –que representan el 21 por ciento de todos los estudiantes de educación básica del país–, es marcadamente inferior al observado en escuelas municipalizadas (McEwan, Carnoy, 2000). De modo que las reformas estructurales parecen haber tenido un efecto mínimo en el mejoramiento global del desempeño escolar y probablemente un impacto menor en la expansión de las matrículas de educación primaria y secundaria, si bien a través de la privatización fue posible expandir la educación universitaria a un costo público más bajo.

¿Por qué algunas estrategias educacionales "populares" no son aplicables a América Latina?

Hay una serie de reformas educacionales "populares" que pueden ser de importancia para los países desarrollados, aunque en el contexto de América Latina su relevancia puede ser cuestionable. Por ejemplo, actualmente en los Estados Unidos se cuenta con sólida evidencia (basada en el experimento de tamaño de la clase en Tennessee) de que el tamaño de la clase puede tener un efecto significativo en el logro académico y, lo que es más importante, en la realización * del estudiante (Finn y Achilles, 1999). Sin embargo, en el contexto de América Latina, reducir el tamaño de la clase probablemente no es una reforma que contribuya a mejorar la calidad de la educación. Ella está demasiado interrelacionada con el efecto de pares resultado de la amplia selección de escuelas que se ofrece en el área urbana, el ausentismo de tanto maestros como estudiantes en las zonas rurales y urbanas y técnicas pedagógicas que no se tornan más eficientes por el hecho de haberse reducido el número de alumnos en el aula.

Por lo tanto, las clases de menor tamaño a menudo son el resultado de una serie de factores que hacen de estas escuelas lugares menos atractivos al aprendizaje. Por ejemplo, en zonas rurales el tamaño pequeño de la clase puede deberse al ausentismo de los estudiantes desencadenado por el consistente ausentismo de los maestros. En las zonas urbanas, donde las familias pueden, hasta cierto punto, evitar la segregación residencial, las "mejores" escuelas públicas (las que ofrecen niveles más altos de desempeño académico, lo que representa un mayor valor agregado o efecto "grupo de pares"[3]) y numerosas escuelas privadas atraen más estudiantes y llenan sus aulas a su máxima capacidad. Las escuelas menos prestigiosas tienden a tener clases menos numerosas debido a que operan por debajo de su capacidad. Esto es precisamente lo que esperaríamos de un sistema regulado por la libre elección.

* N. del T. El autor hace una distinción entre achievement (logro) y attainment (realización), utilizando esta última expresión en un sentido más integral de formación, que va más allá de los logros académicos.

3 McEwan, 2001.

Si la enseñanza en América Latina fuera normalmente organizada en torno a la atención personalizada y al trabajo en grupos pequeños, el hecho de tener un menor número de estudiantes en el aula otorgaría un valor agregado más alto a las escuelas de clases reducidas, una compensación ante el mejor desempeño en escuelas que ya tienen un mejor nivel de estudiantes y donde el efecto de "grupo de pares" es más intenso. Sin embargo, la mayoría de los maestros de América Latina continúa utilizando el método frontal de enseñanza, y cuan grande o cuan reducida sea la clase no tiene mayor efecto sobre cuánto aprenden los niños.

Otro ámbito de interés de los reformistas es la reducción de las tasas de repetición y deserción. Si bien como objetivo de reforma esta meta es elogiable, suele estar entrabado con condiciones de ingreso en el siguiente nivel de educación. Por ejemplo, en algunos de los países más pobres de América Latina, las tasas de repetición y deserción en los primeros años de educación primaria son bastante más altas que en otros países. ¿Significa esto que el hecho de mejorar la "calidad" de la educación primaria se traducirá en una reducción de las tasas de repetición y deserción? Casi con toda certeza la respuesta será "sí", si los reformistas pudiesen de hecho mejorar la calidad de la educación primaria. Sin embargo, supongamos que en Honduras, por ejemplo, el ingreso a la educación primaria en los próximos diez años se habrá universalizado, el ingreso a la educación secundaria se habrá expandido sustancialmente y que las tasas de repetición y deserción habrán experimentado una radical reducción. ¿Significa esto que la calidad de la educación primaria hondureña ha mejorado? Quizás lo haya hecho. Aunque es bastante más probable que las tasas reducidas de deserción y repetición reflejen el cambio de función que ha experimentado la educación primaria. En lugar de servir en parte como institución selectora del acceso a escuelas secundarias con cupos relativamente limitados, la expansión ocurrida a este nivel permitirá que un número mucho mayor de niños de primaria ingrese a séptimo grado. Para entonces, en las zonas rurales se habrán construido más salas de clases en escuelas primarias e incluso algunas escuelas secundarias, creando cupos para un mayor número de niños que cursen los últimos años de primaria y el primer ciclo de secundaria. Estas vacantes deben ser llenadas. Los niños serán promovidos a los grados superiores, en circunstancias que en el pasado hubieran sido retenidos.

De igual manera, en los países más desarrollados de América Latina, la rápida expansión de la educación secundaria, automáticamente implica tasas más bajas de repetición y deserción en las escuelas de nivel secundario. El mecanismo empleado para determinar el acceso a la universidad también afecta las tasas de deserción a nivel de educación secundaria. Por ejemplo, en Uruguay las tasas de deserción en el segundo ciclo de educación secundaria (preparatoria) son más altas que en los países vecinos Argentina y Chile (Carnoy, Cosse y Martínez, 2001). ¿Significa esto que la calidad de la educación secundaria de Uruguay es inferior? Ciertamente que no, ya que es igualmente buena o quizás superior. La "preparatoria" uruguaya representa una tradicional escuela secundaria de América Latina que ha sido organizada para seleccionar a los estudiantes que ingresarán a la universidad. Los que egresan tienen su ingreso a universidades públicas gratuitas automáticamente asegurado, si bien el porcentaje que lo hace es inferior al 25 por ciento de las cohortes. A no ser que la función de la preparatoria uruguaya cambie, bien porque el acceso a la universidad ha sido limitado por otros medios, tales como el alto costo (el caso de Chile), o se encuentra menos limitado debido al aumento de vacantes en universidades públicas (el caso de Argentina), las tasas de deserción continuarán siendo altas, incluso si la calidad mejora.

> La mayoría de los maestros de América Latina continúa utilizando el método frontal de enseñanza

Esto explica por qué se debe ser cauto al hacer de las tasas promedio de repetición y deserción de todas las escuelas un objetivo de reforma educacional. Existen otros métodos de medición del acceso a la educación –particularmente para grupos desfavorecidos– que, por consiguiente, funcionan mejor como objetivos para optimizar la equidad de la educación.

Reformas de la calidad de la educación dirigidas a grupos

En contraste con las reformas estructurales, las orientadas a grupos beneficiarios –programas específicos dirigidos a sectores desfavorecidos–, parecen haber dado positivos resultados, en términos de mejorar el rendimiento académico de los dichos grupos. En América Latina, la Escuela Nueva de Colombia, fundada bajo otros nombres en diversos países, constituye un ejemplo destacable. La Escuela Nueva trabaja con estudiantes de escasos recursos, de zonas rurales y parece haber tenido un impacto positivo en el desempeño de los estudiantes, principalmente a través de la provisión de una red de apoyo a los maestros rurales y de un compromiso más sólido con la enseñanza en escuelas rurales aisladas (McEwan, 2000).

Tanto en Chile como en Argentina, las intervenciones financieras de los ministerios destinadas a mejorar los resultados de los estudiantes de sectores de bajos ingresos también fueron efectivas. El programa P-900 que se iniciara en Chile en 1990 y que a finales de la década se había extendido a casi 2.500 escuelas, elevó en forma significativa los puntajes de pruebas en escuelas de bajo rendimiento (Cox, 20001; McEwan y Carnoy, 1999). El Plan Social de Argentina, dirigido a escuelas rurales y a estudiantes de sectores desfavorecidos que asisten a escuelas secundarias, cuenta con elementos que parecen haber tenido efectos positivos en los resultados académicos. La asistencia financiera directa que Uruguay otorga a escuelas de bajo rendimiento (basada en la evaluación de sexto grado de 1996), probablemente contribuyó al importante mejoramiento de los puntajes de pruebas administradas a los estudiantes de más bajos ingresos del país (Filgueira y Martínez, 2001). El plan de subvenciones de Colombia, implementado en la década de los 90, parece haber tenido un efecto positivo en el logro de estudiantes de escasos recursos los estudiantes que recibieron subvenciones y las utilizaron para asistir a escuelas secundarias privadas (religiosas) permanecieron en la escuela hasta los grados superiores y exhibieron una menor tendencia a la deserción (Angrist y otros, 2000)[4].

En términos de elevar el rendimiento de los estudiantes, las reformas que persiguen objetivos de equidad son más exitosas que las reformas de sistemas, principalmente porque las reformas dirigidas a grupos beneficiarios, generalmente favorecen a un sector de la población que ha recibido menores recursos educacionales –o de inferior calidad– hasta el momento en que reciben atención especial. Esta atención especial parece dar frutos. Por otra parte, mejorar la productividad de las escuelas en situación desventajosa a través de la adopción de tecnologías y recursos que ya están siendo utilizados por estudiantes con mejores recursos, parece ser más fácil que desarrollar nuevos métodos diseñados para mejorar la productividad de la totalidad del sistema educativo. Del mismo modo, el hecho de traer a unos pocos estudiantes de sectores desfavorecidos a cada una de las numerosas escuelas privadas en funcionamiento, mediante un programa de subvenciones para beneficiarios limitados, como en el caso de Colombia, tiene mayores probabilidades de beneficiar a los estudiantes desfavorecidos a través del “efecto de pares” que un plan como el chileno, que crea numerosas escuelas privadas de dudosa calidad con fines lucrativos.

Poner como objetivo las altas tasas de repetición y deserción exhibidas por estudiantes de educación básica en sectores de bajos ingresos, especialmente en zonas urbanas, donde las oportunidades de educación son fácilmente accesibles, también podría ayudar a mejorar la calidad de la educación. Por ejemplo, proporcionar a las escuelas de bajo rendimiento de Lima o Río de Janeiro, establecimientos caracterizados por altas tasas de repetición y deserción, métodos o materiales nuevos de enseñanza o concentrarse en mejorar la asistencia de los alumnos mediante incentivos. A pesar de que sería extremadamente difícil utilizar dichos métodos para reducir la tasa promedio de deserción en todas las escuelas, es posible modificar las tasas de repetición y deserción en ciertas escuelas y entre ciertos grupos, haciendo la calidad de la escolarización por lo menos más equitativa.

[4] Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Eric Bloom, Elizabeth King y Michael Kremer (2000). “Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from Randomized Natural Experiment”. Washington D.C.: Banco Mundial (mimeógrafo).

Asistencia escolar

Quisiera enfatizar en forma especial aquellas estrategias que mejoran la asistencia de los alumnos a la escuela. Prácticamente todos los países de América Latina ya han superado la etapa cuyo objetivo principal de reforma era simplemente aumentar el número de niños que ingresaba a la escuela primaria. Sin embargo, el hecho de haber superado esta etapa no elimina el problema relacionado con la frecuencia con que los niños realmente asisten a la escuela. Según investigaciones recientes, los padres se sienten más inclinados a enviar a sus hijos a la escuela –y los adolescentes más dispuestos a asistir a la escuela– cuando la calidad de la instrucción es mejor (Hannushek y Lavy, 1994; Bedi y Marshall, 1999; Marshall y White, 2001). Esta mejor calidad puede representar una mejor asistencia por parte de los docentes, buenos métodos de enseñanza y un currículo más interesante y más motivador.

Las tasas de asistencia escolar pueden ser una buena medida indirecta de la calidad escolar y de la interacción entre mejores tasas de asistencia y una mejor calidad de instrucción, un buen predictor de logros académicos más altos. Uno de los efectos colaterales más interesantes de esta interacción es que en las ciudades de América Latina las "mejores" escuelas tienden a tener más alumnos en clase que las "peores" escuelas. Los padres motivados envían a sus hijos a las mejores escuelas incluso si no viven en el vecindario de la escuela. Una de las razones que explica por qué los estudios transversales que miden el efecto del tamaño de la clase en el logro académico de los estudiantes no revelan un impacto significativo, probablemente se deba a la mayor demanda por vacantes en escuelas reconocidas por ser buenas. La reputación de una escuela puede ser principalmente consecuencia del efecto de pares, a pesar de que, como he argumentado, dichas escuelas también atraen a los mejores docentes. Este efecto de "conglomerados" que reúne a buenos maestros con buenos alumnos llena las aulas. Las escuelas menos atractivas tienen un efecto de pares inferior o negativo, maestros menos eficientes, menos estudiantes en la clase, peores tasas de asistencia y un desempeño promedio inferior.

Otra razón que justifica centrarse en el mejoramiento de la asistencia de los estudiantes es que resulta relativamente fácil medir y presentar ante educadores y reformistas un objetivo concreto. Por ejemplo, bolsa escola, el mecanismo de pago directo implementado en Brasil para padres muy pobres, ha sido especialmente diseñado para subsidiar a las familias con el propósito de que sus hijos no dejen de asistir a la escuela. El sistema de incentivos que Chile ha aplicado al pago de docentes (SNED*), también considera la asistencia entre sus objetivos.

* N. del T. SNED, Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados.

Mejor enseñanza y mejoramiento en el desempeño de estudiantes

Por mucho tiempo, los analistas de educación han enfatizado en que una mejor enseñanza puede tener un poderoso efecto en el desempeño del estudiante. ¿Podemos identificar indicadores de buena enseñanza que eventualmente deberían llevar a logros académicos más altos? ¿Podemos identificar reformas que parezcan conducir al mejoramiento de la enseñanza? ¿Que puedan tener efectos negativos en el mejoramiento de la enseñanza?

En lugar de referirme a la literatura pedagógica, analizaré elementos incentivadores y desincentivadores que pueden afectar el nivel de productividad de docentes en las escuelas de América Latina. Sabemos que es posible alcanzar altos niveles de aprendizaje en América Latina porque un país de la región, Cuba, parece estar bastante más cerca que otros a los niveles internacionales de logro en matemática. Incluso en el caso que el estudio administrado a estudiantes de tercero y cuarto grado de 13 países de América Latina realizado por la OREALC/UNESCO Santiago en 1999 hubiese sobreestimado el nivel del logro cubano, no hay duda alguna que los puntajes de los niños cubanos son mucho más altos que los de niños de otros países (LLECE, 1999; Carnoy y Marshall, 2001). Uno de los elementos que contribuye al éxito cubano es el mejor nivel de educación de los padres y los niveles más bajos de extrema pobreza, reflejado por la baja proporción de niños que trabajan fuera del hogar. Sin embargo, los factores asociados con la escuela también tienen incidencia. En primer lugar, las expectativas educacionales en Cuba son altas, como se ve reflejado en el currículo y en los libros de texto de matemática. En segundo lugar, y este es el tema que deseo enfatizar, la remuneración que reciben los docentes cubanos con educación universitaria es similar a la de otros profesionales, de manera que el hecho de abrazar la profesión docente no ha requerido –hasta recientemente gracias a la influencia de la industria turística– sacrificios financieros mayores. Los maestros disfrutan de una condición social similar a la de otros profesionales universitarios. Por consiguiente, las escuelas cubanas pueden implementar un currículo más exigente en parte porque incluso los maestros de primaria tienen la capacidad de enseñar ese currículo.

Hay otros factores fundamentales que distinguen a las escuelas cubanas de las escuelas de otros países de América Latina. Es poco probable que los maestros cubanos se ausenten de sus trabajos en forma muy frecuente, con o sin justificación. Las escuelas primarias cubanas ofrecen más horas de instrucción y aún más horas de matemática a la semana que las escuelas de la mayoría de los países de América Latina, si bien esto varía según el país (OREALC, 2001, p. 45). Adicionalmente, la distribución de “buenos” maestros en las escuelas urbanas y rurales y en las escuelas que sirven a las comunidades más favorecidas y a las más desfavorecidas es mucho más equitativa en Cuba que en otros países de América Latina. Si bien no se dispone de datos fidedignos sobre las tasas de ausentismo docente o la distribución de maestros en Cuba, la evidencia anecdótica sugiere que tales aseveraciones son correctas (Carnoy, 1989).

Estas diferencias identifican una serie de factores que podrían tener un efecto importante en la calidad de la educación, particularmente en las escuelas que atienden a niños de sectores de escasos recursos. Estos son precisamente los factores que deberían ser el centro de atención de los reformistas de educación en el marco del Proyecto Regional.

• El tiempo que los maestros dedican a enseñar en el aula por día y por año, es obviamente una variable crítica cuando el número total de horas al año es bajo. En Argentina, un país muy desarrollado en varios aspectos, los estudiantes de educación primaria asisten a la escuela un promedio de cuatro horas diarias, o menos de 750 horas al año. Sin embargo, en muchas provincias el ausentismo de los maestros es algo relativamente frecuente, en tanto que se pierden muchos días al año como consecuencia de huelgas de profesores. En el extremo opuesto del espectro económico, Honduras pierde aproximadamente la mitad de sus horas "oficiales" de educación primaria por año –que ya son pocas– debido al ausentismo de docentes, hecho que ocurre principalmente, aunque no exclusivamente, en zonas rurales (Carnoy y McEwan, 1997). Pese a que el ausentismo docente es un problema endémico en América Latina, rara vez es discutido o empleado como indicador de la calidad de la educación. Las reformas orientadas a mejorar la asistencia de maestros a las escuelas son políticamente complejas ya que hacen frente a políticas de empleo corruptas (para el caso de México, ver Bayardo, 1992), a la oposición de los sindicatos de docentes o a ambos. Las huelgas de maestros, que en algunos países también representan muchos días perdidos, podrían ser reducidas si existiera una mejor coordinación con las organizaciones de docentes para tratar reformas y políticas educacionales, si bien éstas suelen reflejar conflictos políticos de mayor alcance en cada país. En los últimos diez años, Chile se ha dado el lujo de descontar muy pocos días como resultado de huelgas, si bien esto ha sido principalmente el resultado de un período de consenso político tras 17 años de dictadura militar (Cox, 2001, Núñez, 2001).

• La distribución de la "calidad" del maestro (medida sobre la base de la educación, la experiencia y los puntajes obtenidos en evaluaciones sobre el conocimiento que los maestros tienen sobre sus asignaturas) entre escuelas que atienden a estudiantes de ingresos altos y bajos es altamente desigual, incluso en los estados desarrollados de países desarrollados, como por ejemplo, el estado de Nueva York en los Estados Unidos (Langford, Loeb y Wykoff, 2001). Estudios recientes realizados en México sugieren que en las escuelas de países en desarrollo existe una mayor polarización de la calidad de los maestros (Lastra, 2001; Santibáñez, 2001). Esto tiene sentido por dos razones: los docentes mejor educados y de nivel social más alto residen en los sectores y regiones de más altos ingresos de manera que es bastante más probable que enseñen en escuelas frecuentadas por estudiantes provenientes de familias de mayores recursos; además, existe una mayor demanda por maestros más capaces, de modo que éstos tienen mejores alternativas en cuanto a elegir donde desean trabajar. Siendo este el caso, la tendencia natural es trabajar en las escuelas que ofrezcan las mejores condiciones y que tengan los estudiantes "más fáciles". Debido a que los sueldos generalmente son determinados por escalas de sueldos negociadas a nivel nacional o regional, la remuneración de los maestros es esencialmente la misma, no importa donde trabajen. Los maestros rurales o aquellos que trabajan en zonas "difíciles" (por ejemplo, Tierra del Fuego) perciben sueldos mayores, si bien no lo suficientemente altos para compensar a las personas que tienen estilos de vida normales. En prácticamente todos los países del mundo, ha sido políticamente difícil asignar sueldos sustancialmente mayores en forma sistemática a los maestros que enseñan en escuelas de sectores de bajos ingresos, ya que esto representa una transparente transferencia de recursos públicos a los pobres, una situación fuertemente resistida por las clases medias. Por ejemplo, en Chile el plan de subvenciones fue diseñado para pagar el mismo monto por niño independiente de su nivel social[5]. El efecto de este régimen de pago parejo es que los niños de ingresos más altos no solamente se benefician de su propio capital cultural más rico, sino, además, de un importante efecto de pares por el hecho de asistir a escuelas donde los demás alumnos también provienen de familias de altos ingresos y de recibir instrucción de maestros más experimentados y capaces.

[5] Holanda constituye una excepción a la regla. El plan de subvenciones holandés subsidia a los niños de bajos ingresos con una subvención 25 por ciento mayor al monto normal.

Si consideramos que esta distribución de ingresos es eficiente, una distribución de pares y recursos más desigual debiera producir un mejor resultado promedio que una distribución más igualitaria. La experiencia chilena sugiere que una mayor desigualdad en la distribución de estudiantes no produce un promedio más alto de desempeño (Carnoy, 1998). ¿Si se igualaran los recursos docentes entre las escuelas de sectores de altos y de bajos ingresos, se elevaría o descendería el promedio de resultados? Esta pregunta es difícil de responder. Es muy probable que los estudiantes de bajos ingresos mejoren sustancialmente, sin embargo, ¿significa esto que los estudiantes de altos ingresos empeorarán sustancialmente? Un argumento es que los padres que disfrutan de altos ingresos pueden contrarrestar la mayoría de los efectos negativos provocados por un mal maestro, algo que los padres de bajos ingresos no pueden hacer. Sin embargo, no tenemos pruebas que sustenten esta observación. Otro argumento es que sólo se necesitan pequeños incrementos de recursos de alta calidad para producir efectos positivos en el extremo de bajo desempeño, pero se requieren recursos mucho mayores para producir cambios entre estudiantes que ya tienen un alto nivel de desempeño. Las estimaciones chilenas del costo-eficiencia al comparar escuelas municipalizadas, escuelas privadas subsidiadas y escuelas pagadas privadas (de alto costo), sugieren que los estudiantes de estas últimas obtienen los puntajes de pruebas más altos, pero que las escuelas mismas son mucho menos costo-eficiente que las que atienden a niños de ingresos y desempeño muy inferiores (McEwan y Carnoy, 2000). Desde el punto de vista de la eficiencia, se podría argumentar a favor de la transferencia de recursos, aunque este argumento no tiene mucha solidez.

Sin embargo, desde la perspectiva de la equidad, es más probable que el hecho de transferir los mejores maestros a las escuelas de menores ingresos tienda a igualar los resultados. La pregunta es: cómo lograr dicha transferencia. Los programas de incentivos salariales, tales como el SNED de Chile, que premia a los maestros de escuelas que superan el puntaje promedio de pruebas obtenido por escuelas de similar nivel social, no han sido evaluados en términos de cuan efectivos han sido en el mejoramiento sistemático de la enseñanza o en la transferencia de buenos maestros a escuelas de bajo rendimiento. Hay ventajas y problemas asociados con programas de incentivos basados en aumentar el valor agregado de la escuela fundamentados en los puntajes de pruebas administradas a los alumnos. La principal ventaja es que la meta es clara y la escuela puede organizarse en torno a esa meta. Esto puede crear un efecto organizativo positivo de “alinearse” en torno a logros académicos (Rothstein, Carnoy y Benveniste, 1999). El problema es que este tipo de incentivo puede motivar a las escuelas y a los maestros a invertir una cantidad desproporcionada de tiempo enseñando la prueba. Adicionalmente, es probable que las escuelas más pequeñas exhiban una mayor variación año a año, dada la mayor variabilidad estadística de su alumnado y, por lo tanto, tendrán una mayor posibilidad de ser premiadas por lo menos de vez en cuando (Kane, 2000).

Un problema más serio para la mayor parte de América Latina es el nivel promedio de capacidad de su fuerza docente. Este no es simplemente el resultado de la calidad de la formación docente inicial, que es notoriamente mala (Lockheed y Verspoor, 1998). Tampoco se refiere necesariamente a la actual escala de remuneraciones de los docentes que es baja en relación con la que reciben otros profesionales en algunos países. Con todo, en otros países es relativamente alta para las docentes mujeres, si se compara con las remuneraciones de otras trabajadoras mujeres con el mismo nivel de educación (Vega, Experton y Pritchard, 1999; Carnoy y McEwan, 1997; Santibáñez, 2001). Sin embargo, un estudio reciente revela que los salarios relativamente altos pagados a los maestros pueden ser engañadores. Si a los maestros se les divide sobre la base de niveles educacionales, los salarios relativos más altos los podrán obtener quienes tengan educación secundaria y enseñan a nivel primario o quienes ingresaron al mercado laboral en tiempos pasados cuando se aceptaban niveles más bajos de educación (Razquin, 2001). Es mucho más probable que las mujeres docentes con educación post secundaria ganen relativamente menos que mujeres con el mismo grado de educación en otras profesiones. Con mayor frecuencia este es el caso de los hombres para quienes hay mucho más oportunidades fuera de la docencia.

Los salarios comparativamente más bajos de los docentes con educación post secundaria pueden crear un dilema para las estrategias de reforma educativa. En los últimos 20 años, prácticamente todos los países de América Latina gradualmente han elevado los requisitos educacionales de sus docentes. En períodos de recesión, como la década de los 80, los salarios de los maestros tienden a caer en términos reales. Aún así, los salarios relativos de los maestros comparados con trabajadores con niveles similares de educación probablemente aumentan (porque los salarios del sector público tienden a permanecer bajos en comparación con los salarios del sector privado). En períodos de crisis económica es más fácil atraer personas a la profesión docente, incluso a personas con más educación que la requerida. Esto sucedió en México en la década de los 80, cuando numerosos egresados de la universidad con formación en otras áreas, optaron por la docencia dada la crisis del sector privado. Sin embargo, en períodos de crecimiento económico y rápida expansión de la educación secundaria, característica de la década de los 80 en América Latina, reclutar a maestros con educación post secundaria es bastante más difícil y podría implicar una declinación de la calidad de los individuos que son atraídos a la profesión docente. Esto podría ser mitigado por un aumento en el número de mujeres mejor educadas que está ingresando al mercado laboral producto de cambios en las formas de valorar el trabajo de la mujer, por ejemplo. También podría ser mitigado por el costo mucho menor de obtener un título en docencia frente a otros títulos universitarios. Sin embargo, a no ser que el trabajo del maestro sea muy bien considerado en otros aspectos, los países donde el salario de los maestros con educación post secundaria es relativamente bajo comparado con otras personas con educación superior en otras profesiones, podrían enfrentar una escasez de docentes bien calificados, particularmente de educación secundaria. En los últimos diez años y en la próxima década, muchas de las más importantes reformas educacionales en América Latina se referirán a la educación secundaria. En consecuencia, los salarios relativos de los maestros con estudios post secundarios (y la oferta de maestros de educación secundaria recién egresados) constituyen importantes indicadores del éxito potencial de otras reformas encaminadas a mejorar los logros y la realización de los estudiantes.

En resumen, los factores claves en el ámbito de la docencia que pueden servir a los reformistas como punto de partida para mejorar la calidad de la educación principalmente para los estudiantes de sectores de bajos ingresos, en el contexto del Proyecto Regional, son los siguientes:

• Aumentar el número de horas de clases diarias y anuales que recibe un estudiante promedio y especialmente un estudiante de escasos recursos. Las horas de clases deben estimarse usando el número requerido de horas ajustado en base a tres factores: ausentismo docente, ausentismo escolar y pérdida de días debido a huelgas de profesores. Los dos primeros son difíciles de medir, aunque son (o deberían ser) importantes objetivos de una reforma educacional. Por cierto, la reducción de los días de huelga también lo es. Si las horas reales de clase aumentan, seguramente que el desempeño de los estudiantes también mejorará. En algunos países o regiones donde el ausentismo o el insuficiente número de horas consideradas esenciales es un tema de importancia, aumentar las horas de contacto podría ser el más importante objetivo de las reformas educacionales. Como en una ocasión me preguntara un maestro de educación primaria de una escuela de un sector de bajos ingresos, "¿cómo se puede esperar que mejoremos el nivel de logros de estos alumnos si sólo los tenemos en clases tres horas y media al día?".

• Equiparar la distribución de maestros con educación y experiencia entre las escuelas con estudiantes de diferente nivel socioeconómico. Mientras más polarizada esté esta variable, más desigual será la capacidad de las escuelas y menor la probabilidad de que programas del gobierno puedan mejorar el desempeño de los alumnos de sectores desfavorecidos.

• Prestar particular atención a los salarios de los maestros asignados por nivel de educación comparados con los de personas no docentes con la misma educación. Las comparaciones deben hacerse separadamente entre hombres y mujeres. Mientras más altos sean los salarios relativos de los maestros a un nivel de educación dado, mayor es la probabilidad de que las reformas dirigidas al nivel educacional donde estos maestros enseñan tenga éxito.

• Aumentar el contenido del conocimiento de los jóvenes que ingresan a la profesión docente. La calidad de la formación inicial es uno de los mayores problemas que los reformadores de educación deben enfrentar. Si los maestros no poseen una buena comprensión de la matemática, el idioma y las ciencias, ¿cómo se supone que enseñen programas de estudio más difíciles y motivadores en estas asignaturas?

La lógica de mejorar la calidad de la educación a través de la expansión educativa

En los últimos 20 años, la educación se ha expandido en todos los países de América Latina (Castro y Carnoy, 1998). Hoy, un mayor número de estudiantes como porcentaje de sus cohortes asiste a la escuela primaria y muchos más ingresan a la educación secundaria y a la universidad que en 1980. Este aumento se debe en parte al crecimiento económico de la región y al consiguiente aumento en el gasto educacional. Sin embargo, una parte importante de esta expansión se llevó a cabo en la década de los 80, a pesar de la crisis económica. Sabemos que durante una crisis económica la presión por expandir la educación puede aumentar, ya que el monto de ingresos que se deja de percibir se ve reducido y con frecuencia se hace más conveniente mejorar el nivel de educación para mejorar futuras expectativas. Si bien hay excepciones a esta regla (por ejemplo, Costa Rica, donde el ingreso neto a la educación primaria y secundaria experimentó una reducción de los altos niveles iniciales del período 1980-1990), en la década de los 80 muchos países de América Latina exhibieron aumentos en las tasas netas y brutas de ingreso a la educación primaria y secundaria. En general, la expansión continuó con la recuperación económica de los 90, en gran parte por la mayor disponibilidad de financiamiento asignado a iniciativas de expansión, aunque también porque los países han estado largamente comprometidos con una política de expansión educacional.

¿Debemos considerar un mayor porcentaje de las cohortes que finalizan niveles más altos de educación –como fue el caso de muchos países de América Latina en el período 1980-2000–, un éxito de la reforma educativa dirigida a mejorar la calidad y la equidad de la educación? Pienso que sí, por varias razones.

Históricamente, casi todos los países del mundo han mejorado el logro académico de sus poblaciones aumentando el número promedio de años de escolarización de sucesivas generaciones de estudiantes. El estudio de la OCDE, en el cual se incluye Chile, revela los grandes cambios detectados de una generación a la otra. Este estudio muestra claramente que en todos los países encuestados, los jóvenes de 25 años tienen más educación que sus padres. Esto es en gran parte debido a que han completado niveles más altos de educación y no porque han asistido a “mejores” escuelas. En consecuencia, la incorporación de una creciente proporción de cohortes a niveles de educación cada vez más altos, puede ser lo más importante que un gobierno deba hacer para mejorar los logros académicos. Las reformas que cumplan con este objetivo deben considerarse exitosas, incluso si el nivel promedio de desempeño de estudiantes de, digamos, octavo grado, no experimenta mejoras en los próximos diez años. En otras palabras, asumamos que en una prueba internacional de matemática los estudiantes colombianos de octavo grado obtienen puntajes algo superiores a sus compañeros chilenos, pero que el promedio de educación (el número de años de escolarización en Chile entre los grupos etarios de 15 y 24) es bastante más alto que en Colombia. ¿Cuál es el factor más importante en la determinación de la productividad potencial de la fuerza de trabajo o del nivel de otros indicadores sociales o incluso de la calidad del sistema educacional?

Para lograr un aumento de las tasas de graduación en un nivel dado de educación, los gobiernos suelen redefinir la naturaleza de ese nivel. De hecho, hacen más que simplemente construir más edificaciones y producir un mayor número de maestros, si bien eso también es un logro importante. Necesariamente, deben reformar sus sistemas de educación para aceptar la noción que una proporción mucho mayor de estudiantes finalizará un nivel de educación dado, ya sea de educación primaria o universitaria. Estas reformas no deben tomarse en forma ligera. Al mismo tiempo, sus logros pueden ser medidos por el aumento de la proporción de jóvenes que alcanza los niveles superiores de educación.

El caso de Honduras Consideremos un país de bajo desempeño dentro de América Latina, como es el caso de Honduras. En 1998, el 31 por ciento de la población hondureña entre las edades de 15 y 24 años, había completado 5 años de educación o menos (OREALC Informe Regional, Santiago, Chile, 2001, p. 91). Este es un país pobre, aunque este hecho sólo explica parte del problema; las escuelas hondureñas, especialmente las de zonas rurales, se caracterizan por sufrir un alto ausentismo tanto de maestros como de alumnos y una escasez de salas de clases para dar cabida a estudiantes de primer y segundo grado que podrían avanzar al tercer y cuarto grado para, eventualmente, llegar a sexto grado. Esta situación se debe en parte, aunque no totalmente, al bajo nivel de recursos. Muchos niños comienzan sus estudios siendo dos años mayor que la edad normal de inicio de siete años, una característica de las familias pobres. Sin embargo, el salario que percibe un maestro de primaria es relativamente bueno, de manera que el ausentismo docente más que la falta de incentivos, es el resultado de una mala administración. Las tasas de repetición en los primeros grados son extremadamente altas y, a su vez, llevan a altos niveles de deserción. El mejoramiento de las tasas de graduación de la educación primaria requeriría la construcción de un gran número de salas de clases en zonas rurales y en algunas zonas urbanas. También requeriría construir muchas escuelas secundarias más, ya que la mayoría de las familias estima que la razón principal para completar la educación primaria es hacer posible el acceso a la educación secundaria. Suministrar maestros para las nuevas instalaciones no sería un problema mayor, puesto que de las 20 personas que egresan de los institutos pedagógicos de Honduras, solamente una termina ejerciendo la docencia (Carnoy y McEwan, 1997). Sin embargo, más allá de construir escuelas y dotarlas de maestros, el mejoramiento de las tasas de graduación en la educación primaria haría necesario implementar reformas para reducir el ausentismo docente en forma significativa, cambiar los métodos de enseñanza y proporcionar materiales para mejorar las condiciones de aprendizaje en el aula, en otras palabras, reformas que reconstruyeran la educación primaria hondureña.

Chile y México En el lado opuesto del espectro, consideremos la expansión de la educación secundaria en Chile y México comparada con el progreso bastante más lento del nivel de preparatoria de Uruguay. ¿Fue esto el resultado de un crecimiento económico diferente? La evidencia sugiere otra explicación. Gran parte del acelerado crecimiento del segundo ciclo de la educación superior en México, fue el resultado de la creación de nuevos tipos de escuelas técnicas y de bachillerato, además de la elite de preparatorias asociada con la Universidad Nacional o el Politécnico Nacional. Por ejemplo, una de las instituciones de crecimiento más rápido fue el CONALEP, un sistema autónomo consistente en más de 250 escuelas técnicas originalmente diseñadas para proporcionar capacitación técnica a jóvenes de escasos recursos que, eventualmente, se desempeñarían como trabajadores calificados principalmente en la industria manufacturera de México. Pese a tasas de deserción del 50 por ciento (aproximadamente, igual al resto del nivel secundario de segundo ciclo), el CONALEP supo combinar la educación básica de matemática e idioma con capacitación técnica y pasantías en la industria, habiendo "producido" en los últimos 15 años grandes cantidades de egresados. Otras instituciones nuevas, basadas en diferentes modelos de educación secundaria de segundo ciclo, también han incorporado un número relativamente alto de jóvenes de bajos ingresos al sistema. A medida que los niveles se expandieron, las instituciones cambiaron sus "estatutos" de manera que los egresados pudiesen utilizar sus diplomas para ingresar al sistema de educación post secundario. Incluso el sistema de educación post secundario comenzó a cambiar para dar cabida a este nuevo "rango" de egresados. Por ejemplo, los gobiernos estatales y federales han creado nuevas instituciones técnicas de dos años y muy bien financiadas –las Universidades Técnicas–, diseñadas para producir técnicos altamente calificados para la industria de manufacturas y de servicios. Al presente, los estatutos de estas instituciones también han cambiado para permitir que sus alumnos continúen sus estudios en universidades tradicionales[6].

6 Para mayor información sobre el nivel "preparatoria" de México, ver Bernardo Naranjo.

Chile también logró una importante expansión de su educación secundaria en el período 1980-2000. La expansión chilena, al igual que la mexicana, se realizó fundamentalmente a través de la expansión de la educación técnica, parte de ésta conectada a asociaciones con la industria. La expansión chilena también se concretó inicialmente en un clima de radicales reformas de descentralización y privatización bajo el gobierno militar (1981). Un plan de subvenciones, o subsidios, que otorgaba a las escuelas privadas, aproximadamente, el mismo financiamiento por estudiante que recibían las escuelas públicas, alentó a una proporción sustancial de estudiantes de escuelas secundarias públicas a transferirse a la educación privada (ver Cox, 1997). Sin embargo, en los años 90, la expansión fue impulsada principalmente por un aumento del financiamiento de la educación secundaria técnica y no técnica, un intento por mejorar la educación primaria a través de un programa concertado de materiales nuevos, capacitación docente, un currículo mejorado y una mayor inversión en computadores y en Internet (ENLACES). Producto de esto, las tasas de graduación de educación secundaria son las más altas de la región. El porcentaje de chilenos que ha completado 10 o más años de escolarización, es mayor que el de ningún otro país de América Latina, con la excepción de Cuba. Si bien el aumento del financiamiento es producto de un crecimiento sostenido, también lo es del alto grado de compromiso con la educación asumido por una serie de gobiernos democráticamente elegidos. El objetivo de hacer la educación secundaria universal para la juventud chilena y el apoyo que recibió este esfuerzo a través de nuevos materiales, nuevas tecnologías (incluyendo un nuevo currículo) y mayor capacitación, fue esencial para lograr estas altas tasas de graduación. A pesar que durante el período 1990-2000 el ingreso a las universidades se expandió aceleradamente en Chile, el carácter altamente privatizado de su sistema de educación superior, particularmente las universidades, le permitió al país expandir las tasas de graduación de la educación secundaria sin imponer sobre el gobierno una onerosa carga pública derivada del masivo crecimiento del sistema universitario. Por otra parte, también ha operado como barrera al ingreso de muchos estudiantes egresados de educación secundaria que, de disponer de más fondos públicos, serían capaces de completar la educación universitaria. No obstante, es evidente que Chile, al igual que México, ha elevado la educación promedio de un número masivo de jóvenes de escasos recursos principalmente a través de reformas de la educación secundaria y, consecuentemente, ha mejorado el nivel promedio de logros académicos.

Uruguay y Costa Rica Por el contrario, Uruguay no ha cambiado la naturaleza de su educación preparatoria. Si bien Uruguay ha derivado una fracción de sus estudiantes de secundaria a la educación técnica, esto también ha seguido líneas tradicionales. La escuela preparatoria de Uruguay tiene la tarea de preparar a sus estudiantes para la universidad. Para los estudiantes de educación secundaria, egresar significa el automático ingreso a una universidad pública gratuita. Debido a que el ingreso a las universidades se ha expandido lentamente, las escuelas preparatorias siguen siendo las instituciones responsables por definir, quien se encuentra "apto" para avanzar a la educación superior a expensas del erario público. Las tasas de deserción de las preparatorias uruguayas –del orden del 37 por ciento– son mucho más altas que las tasas de deserción de la educación secundaria de Argentina y Chile. Si bien hay motivos para creer que los logros académicos de los estudiantes uruguayos de educación secundaria son tan altos como los de argentinos y chilenos, el hecho de que tienen menos probabilidades de finalizar la educación secundaria significa que en el análisis final, sus niveles de logro deberían ser más bajos. La diferencia podría ser atribuible a la falta de una reforma del sistema secundario de educación. En su presente modalidad, la educación preparatoria no está preparada para la "producción" masiva de egresados de secundaria, ya que conserva su tradicional misión de seleccionar a quienes entrarán a la universidad. Lo anterior sugiere que la reforma es una parte necesaria de cualquier expansión educacional y que el éxito de las reformas puede ser medido por su capacidad de aumentar las tasas de ingreso y graduación en un nivel específico de educación. El gobierno uruguayo, habiendo reconocido este axioma, avanza hacia la reforma de la preparatoria.

La experiencia de Costa Rica en la década de los 80 ofrece otro tipo de contraste. Debido a la crisis económica y a los requerimientos asociados con los préstamos de ajuste estructural otorgados por el Banco Mundial, Costa Rica redujo el gasto público por alumno en las escuelas secundarias, comenzó a cobrar matrícula a sus estudiantes, con el fin de cubrir costos de materiales didácticos y a reemplazar a sus maestros experimentados y más altamente remunerados por maestros más jóvenes sin certificación (Carnoy y Torres, 1994). Las tasas de repetición y deserción se elevaron y los puntajes de los exámenes finales de secundaria descendieron, lo que indicaba que la calidad de la educación secundaria se habría reducido en los años 80.

Una de las críticas más comunes a las tasas de graduación y repetición como medidas de los logros educacionales es la aseveración de que la calidad de la educación en, digamos, la educación secundaria, automáticamente disminuye en la medida que estas tasas aumentan. No obstante, hay bastante evidencia que indica lo contrario. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la masiva cantidad de egresados de secundaria y el enorme aumento de la proporción de estudiantes que toma la Prueba de Aptitud Académica (SAT), no ha llevado a una reducción importante del puntaje promedio (Rothstein, 1998). Similarmente, en Chile, el puntaje promedio obtenido en la prueba SIMCE (versión para escuelas secundarias) no ha mostrado disminución en los años 90, pese a un aumento en la proporción de cohortes que la ha tomado (Bellei, 2001). Lo mismo parece ser el caso de Argentina en términos de resultados de las pruebas a nivel secundario (Cosse, 2001).

Una de las razones que explica por qué los puntajes no diminuyen en forma significativa ante la creciente proporción de cohortes que ingresa y egresa de un nivel específico de escolarización, es que el sistema educacional probablemente esté organizado para alcanzar metas específicas (estándares o cuotas) y no para aumentar la productividad en forma espontánea. En el sentido que están orientadas a las cuotas, las escuelas no representan organizaciones “empresariales”. Para muchos reformadores esta es una característica frustrante, si bien en la medida que se entienda, la orientación del sistema hacia una meta (estándar) puede ser efectiva en términos de producir un resultado de calidad similar, aun cuando la calidad del material de entrada cambie. El sistema se puede ver forzado a hacer esto a través de reformas (comparar el caso de Chile y Uruguay), pero una vez recibidas las nuevas instrucciones, probablemente conserve el promedio de logros académicos aunque el nivel socioeconómico de los estudiantes se deteriore.

Uno de los principales problemas enfrentados por la mayoría de los sistemas de educación es que los educadores prefieren agrupar a los alumnos en distintos niveles, de manera que las metas puedan ser ajustadas al capital humano que los estudiantes traen a la escuela. Parece lógico razonar que si ciertos jóvenes no se muestran interesados o no son dados al trabajo académico, ellos debieran ser derivados a cursos menos exigentes y más “prácticos”. Sin embargo, recientes experiencias en los Estados Unidos han demostrado que es posible enseñar álgebra a estudiantes de bajos niveles socioeconómicos si los maestros están determinados a hacerlo. Los resultados de pruebas de matemática de octavo grado para estudiantes hispanos en Texas, donde los estándares académicos para estudiantes de escasos recursos han sido elevados, reflejan esta posibilidad (Carnoy, Loeb y Smith, 2001). El análisis de los resultados de la prueba TIMSS en varios países, también sugiere que el hecho de agrupar a los estudiantes en secciones probablemente reduzca el promedio de puntajes de las pruebas, ya que muchos estudiantes (los que quedaron en las secciones inferiores) no han sido expuestos a conceptos matemáticos y científicos que son básicos para desarrollar conocimientos en estas dos asignaturas. Los estándares más bajos permiten que los maestros nunca tengan que enseñar estos conceptos a los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos.

La expansión educacional en el mejoramiento de la equidad

He expuesto un sólido argumento en el sentido de que las más exitosas reformas educacionales orientadas a aumentar el nivel promedio de logros de la población son aquellas que mejoran la realización educacional. El mejoramiento de la realización educacional también puede ser la mejor manera en que las regiones y naciones puedan mejorar la equidad en el ámbito de la educación. La forma que ha tomado la expansión de la educación ha influido importantemente en la equidad. Por ejemplo, Colombia y Bolivia tienen porcentajes relativamente altos de la población entre las edades de 15 y 24 años, con diez o más años de escolarización, si bien el porcentaje de este mismo grupo etario que ha completado menos de cinco años de escolarización también es relativamente alto. México tiene un menor porcentaje de población con diez años o más de escolarización, pero un porcentaje aún mucho más bajo con menos de cinco años de escolarización. Aparentemente, México ha logrado una mayor equidad esencialmente a través de la universalización de la educación primaria, incluso en las zonas rurales (OREALC, 2001, p. 90).

Dado que muchos países en América Latina se encuentran en la etapa de intentar universalizar la educación secundaria, la expansión de este nivel necesariamente pasa por la incorporación de estudiantes cuyos padres tienen niveles mucho menores de educación. En Argentina, Chile y Uruguay es evidente que en los últimos veinte años los "nuevos" ingresos a la educación secundaria están conformados por la clase trabajadora urbana y por personas de zonas rurales y que el desafío principal de la reforma educativa es lograr que estos estudiantes pertenecientes a una clase socioeconómica más baja puedan finalizar la educación secundaria. Como lo mencionara anteriormente, las reformas que en forma significativa han mejorado el nivel promedio de realización, además de elevar el nivel promedio de logros educacionales de la sociedad, en general, deben mejorar el nivel promedio de equidad, ya que incorporan una proporción creciente de jóvenes de niveles socioeconómicos más bajos primero a la educación primaria, luego a la secundaria y, eventualmente, a la universitaria.

No obstante, una mayor equidad educativa no significa equidad económica. El sistema educacional de Chile puede ser considerado altamente equitativo si se le compara con el de Brasil, por ejemplo; sin embargo, la distribución de ingresos en ambos países es similarmente desigual. El sistema educacional de Uruguay probablemente es menos equitativo que el de Chile, pero su distribución de ingresos es bastante más equitativa. Una "razón" (no causal sino explicativa) que explica la mayor desigualdad en la distribución de ingresos que existe en Chile es que a pesar de su mayor equidad educacional el costo de finalizar la universidad es mucho más alto en Chile que en Uruguay (Carnoy y otros, 2001). En Chile, el acceso a las universidades es más bajo que lo que debiera ser a causa de los altos costos de matrícula. En tanto, en Uruguay, el acceso a la universidad también se ve restringido por un sistema de educación secundario que induce a os estudiantes a desertar antes de finalizarlo. En ambos países, menos del l25 por ciento de esa cohorte ingresa a la universidad. Sin embargo, el costo mucho más alto de Chile significa que quienes finalizan la universidad están a años luz, en términos de ingresos, de la masa de estudiantes que finaliza la educación secundaria, pero no continúan. En Uruguay, el ingreso de los graduados de las universidades no es mucho mayor que el ingreso de los graduados de la educación secundaria. La diferencia podría atribuirse a una mayor tasa de crecimiento, al carácter más "dinámico" de la economía chilena, si bien también podría ser el resultado de políticas pasadas que permitían que quienes disfrutaban de ingresos más altos tuvieran una gran ventaja sobre los desfavorecidos y la clase media. En todo caso, aun cuando la educación secundaria en Chile incorporaba a la clase trabajadora, la distribución de ingresos se hacía más desigual.

Además del efecto de las reformas educativas en la expansión educacional y, por ende, en la equidad educacional, es posible que ciertas políticas educacionales tengan un impacto significativo en el desempeño académico de estudiantes de escasos recursos a un nivel específico de escolarización, aun cuando reformas estructurales de mayor alcance tengan un efecto mínimo en la productividad promedio de la educación. Hemos recopilado una cantidad considerable de información en países como Chile, México y Argentina, sobre el impacto relativo que han tenido las reformas estructurales, como la descentralización y la privatización en el desempeño de estudiantes en general. También se dispone de estudios que evalúan el impacto de políticas dirigidas a estudiantes de escasos recursos.

Breves conclusiones

Sobre la base de lo que ya sabemos en términos de cómo mejora el sistema educacional el conocimiento de la sociedad, he recomendado una serie de formas en que los países de América Latina pueden trabajar dentro de las metas generales del Proyecto Regional de Educación, para mejorar el aprendizaje de los niños –particularmente los de escasos recursos– y hacer de la educación algo más equitativo.

• Expandir el acceso a más años de educación sigue siendo una de las maneras más comunes en que una sociedad puede mejorar las destrezas matemáticas y lingüísticas de los jóvenes. Los países de América Latina que disfrutan de un promedio de escolarización más alto, son más hábiles en términos de producciones complejas y tienen hijos a quienes se les será más fácil enseñar incluso niveles más altos de destrezas matemáticas en la próxima generación. Aumentar los años de educación que deben cursar los estudiantes no debería esperar a que los logros académicos de los grados inferiores mejoren, algo que históricamente no ha sucedido. De manera que un promedio de escolarización que gradualmente mejore es, en sí mismo y por sí mismo, una medida del éxito de las reformas educativas.

• Los elaboradores de política debieran ponerse como objetivo elevar el número de años de escolarización y conservar los promedios de los puntajes de pruebas de un mismo nivel, precisamente el nivel que está aumentando sus tasas de ingreso y graduación en forma acelerada. Esto significa que las escuelas están aumentando su efectividad. En efecto, este nivel habría absorbido a estudiantes con menos capital cultural y llevado a este nuevo estudiantado a similares niveles de logro que grupos pasados.

• Aumentar el crecimiento de las tasas de ingreso y graduación en los niveles inferiores de escolarización –primero primaria, luego secundaria– es beneficioso para los niños de bajo nivel socioeconómico, puesto que estos son los grupos absorbidos en estos niveles de escolarización cuando son universalizados. Adicionalmente, los programas de mejoramiento educacional dirigidos a estos grupos, generalmente dan resultados positivos.

• Aumentar el tiempo de contacto entre maestros y estudiantes a través de una asistencia más sistemática por parte de ambos y días escolares más largos puede ser la estrategia más importante que los países de América Latina deban adoptar para mejorar la calidad educacional que reciben los estudiantes de escasos recursos. Las estrategias educacionales centradas en estos objetivos “simples” y fáciles de medir, tienen la más alta probabilidad de mejorar la realización de dichos estudiantes y tendrán, a su vez, el mayor impacto educacional en las oportunidades económicas y sociales.

Referencias bibliográficas

Angrist, Joshua D.; Eric Bettinger, Eric Bloom, Elizabeth King y Michael Kramer (2000). "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence froma Randomized Natural Experiment". Washington, D.C.: Banco Mundial (mimeógrafo).

Bayardo, Barbara (1992). Contradictions in the pursuit of professionalism and unionism: A study of public school teachers in México. Disertación doctoral inédita, Stanford University School of Education.

Bedi, A. S., y J. H. Marshall (1999). "School Attendance and Student Achievement: Evidence fron Rural Honduras", Economic Development and Cultural Change, 47:657-682.

Bellei, Cristián (2001). ¿Ha tenido impacto la Reforma Educacional Chilena? Santiago: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultado de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.

Carnoy, Martín (1989). Educational Reform and Social Transformation in Cuba, 1959-1989. En Carnoy, Martín, y Joel Samoff, Education and Social Transition in the Third World. Princeton: Princeton University Press.

Carnoy, Martín (1998). National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Make for Better Education? Comparative Education Review. 42, 3 (agosto): 309-337.

Carnoy, Martín, y Patrick McEwan (1997). La educación y el mercado laboral en Honduras. Tegucigalpa: Secretaría de Educación, Proyecto ASED.

Carnoy, Martín, y Jeffrey Marshall (2001). Explaining Differences in Primary School Student Achievement in Latin America: A Simulation Approach, Stanford University School of Education (mimeógrafo).

Carnoy, Martín; Susanna Loeb y Tiffancy Smith (2001). Do Higher State Test Scores in Texas Make for Better High School Outcomes? Philadelphia: Consortium for Policy Análisis in Education (University of Pennsylvania, School of Education).

Carnoy, Martín, y Susanna Loeb (2001). Does External Accountability Affect Student Outcomes? Un análisis de varios estados. Stanford University School of Education (mimeógrafo).

Carnoy, Martín; Gustavo Cosse, Cristian Cox y Enrique Martínez (2001). Reformas educativas y financiamiento educativo en el Cono Sur, 1980 – 2001. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura, Unidad de Investigaciones Educativas (mimeógrafo).

Castro, Claudio de Moura, y Martín Carnoy (1998). La reforma educativa en América Latina. Washington D.C.: Inter - American Development Bank.

Cosse, Gustavo (2001). Gasto Educativo, Eficiencia y Equidad en Argentina, 1990 – 1999. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura, Unidad de Investigaciones Educativas (mimeógrafo).

Cox, C. (1997). La reforma de la educación chilena: contextos, contenidos, implementación. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL).

Cox, Cristián (2001). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del Siglo XX: Compromiso público e instrumentos de estado y mercado. Santiago: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.

Filgueira, Carlos, y Enrique Martínez Larrechea (2001). La Reforma Educativa en Uruguay: Desafíos y Tendencias. Capítulo de síntesis: Uruguay, Montevideo: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.

Finn, Jeremy, y Charles Achilles (1999). Tennessee's Class Size Study: findings, implications, misconceptions. Educational Evaluation and Policy Análisis, 21, 2 (Verano): 97-110.

González, Pablo (2001). Estructura Institucional, Recursos y Gestión en el Sistema Escolar Chileno. Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.

Hanushek, E. A., y V. Lavy (1994). "School Quality, Achievement Bias and Dropout Behavior in Egypt". Documento de Trabajo Nº 10. Washington D.C.: Banco Mundial Living Standards Measurement Study.

Hsieh, Chang-Tai y Miguel Urquiola (2001). When schools compete, how do they compete? An assesment of Chile's nationwide school voucher program.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). 1998. Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. Santiago: UNESCO.

Lankford, Hamilton; Susanna Loeb y James Wyckoff (2001). Teacher Sorting and the Plight of Urban Schools: a Descriptive Analysis. Stanford University School of Education (mimeógrafo).

Lastra, Eduardo (2001). School Effectiveness: A Study of Elementary Primary Schools in a Mexican City. Disertación doctoral inédita. Stanford University School of Education.

Lockheed, Marlaine, y Adrian Verspoor (1989). Improving Primary Education in Developing Countries: A Review of Policy Options. Washington D.C.: Banco Mundial.

McEwan, Patrick (200). Escuela Nueva. Journal of Education and Development.

McEwan, P. J. (2001). Peer effects on student achievement: Evidence from Chile. Manuscrito inédito, University of Illinois, Urbana-Champaign.

McEwan, P.J. y Carnoy. (1998). Choice between private and public schools in a voucher system. Evidence from Chile. Manuscrito inédito, Stanford University.

McEwan, P.J. y Carnoy. (1999). The impact of competition on public school quality: Longitudinal evidence from Chile's voucher system. Manuscrito inédito, Stanford University.

McEwan, P.J. y Carnoy. (2000). The efectivenes and eficiency of private schools in Chile's voucher system. Educational Evaluation and Policy Analysis, 22(3), 213 – 239.

Marshall, J. H., y White, K.A., 2001. "Academic achievement, school attendance and teacher quality in Honduras: An empirical analysis. Manuscrito inédito.

Núñez Prieto, Iván (2001). La condición docente en Argentina, Chile y Uruguay en los '90. Santiago: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.

OREALC (2001). Regional Report, Santiago, Chile.

Pauli, Agustín (2001). The Effects of Educational Decentralization in México. Stanford University School of Education (mimeógrafo).

Rothstein, Richard (1998). The way we were? New York: The Century Foundation Press.

Rothstein, Richard; Carnoy y Luis Benveniste (2000). What Can Public Schools Learn From Private? Washington D.C.: Economic Policy Institute.

Santibáñez, Lucrecia (2001). Teacher Competence, Sorting and Student Performance in México. School of Education Stanford University (mimeógrafo).

Savedoff, William (1998). Organization Matters. Washington, D.C.: John Hopkins Press y IADB.

Vega, Emiliana; William Experton y Lance Pritchett (1998). Teachers in Argentina: Under-(Over) Worked? Under-(Over) Paid? Harvard University y el Banco Mundial.

Wilms, Douglas, y Marie-Andree Somers (1999). School Outcomes in Latin America. Santiago: OREALC.

POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE

en la Mancomunidad del Caribe

Errol Miller

Director del Instituto de Educación / University of the West Indies, Mona Campus, Kingston-Jamaica.

Definición del Caribe

El Caribe como región siempre ha sido definido de distintas maneras. Quizás la definición más inclusiva es la que define la región geográfica y culturalmente como la zona que limita al norte con Bermuda y las Bahamas, al oeste con Belice, situada en el territorio continental de América Central; al este con el arco de islas que se extiende hasta Barbados y al sur con Guyana, Surinam, Cayenne y Venezuela, en el territorio continental de Sudamérica, y con las islas de Aruba, Curaçao y Bonaire. En esta definición estarían incluidos los territorios de habla holandesa, inglesa, francesa y española. Algunas definiciones menos inclusivas han agrupado algunos territorios caribeños con otros grupos dejando al resto como el Caribe. Por ejemplo, Cuba y la República Dominicana suelen clasificarse como formando parte de América Central o incluso de América Latina. Martinica, San Martín, Guadalupe y Cayenne son oficialmente parte de Francia. Con frecuencia, Puerto Rico y las Islas Vírgenes norteamericanas no son incluidos en cónclaves caribeños, dada la relación que existe con los Estados Unidos. Luego están las posesiones holandesas y británicas que a veces son excluidas, dado el hecho de que no son países independientes. El punto es que si empleamos un criterio geográfico es posible llegar a una definición inclusiva del Caribe, ya que los factores políticos, culturales y lingüísticos suelen operar como criterios exclusivistas que tienden a subdividir la región.

Si bien se hubiera preferido utilizar la definición más inclusiva del Caribe en este documento, el tiempo disponible para su preparación no lo permitió. En consecuencia, en este trabajo sólo se hará mención de los territorios de habla inglesa o de la Mancomunidad del Caribe, como se acostumbra a llamar a esta subregión. Ella incluye los países independientes de habla inglesa y las posesiones británicas.

Propósito y clarificación de términos

El propósito de este trabajo es identificar y analizar las políticas de formación docente que han sido adoptadas en esta subregión. Se abordarán principalmente temas relacionados con las nuevas políticas, proyectos y programas de formación docente desde comienzos de la década de los noventa.

Este enfoque en la formación docente significa mostrar un renovado interés en un tema antiguo y, a la vez, darle un mayor énfasis. Ya que la educación no es solamente una profesión antigua, sino que, además, la historia de la escolarización masiva en la Mancomunidad del Caribe ha sido una trayectoria paralela a la del mundo desarrollado. Por lo tanto, la formación docente tiene una larga y fuerte tradición en la subregión.

Dada la estrecha relación que existe entre la escolarización, los maestros y la estructura de la sociedad, no sería aconsejable entrar a una discusión detallada de las nuevas políticas, proyectos y programas de formación docente, sin previamente destacar algunas características importantes de la evolución que ha experimentado la escolarización y la enseñanza en la Mancomunidad del Caribe.

Los primeros institutos pedagógicos del Caribe fueron fundados en 1830, alrededor de la época en que institutos similares se creaban en Inglaterra. Si bien existen numerosas similitudes tanto en términos de historia como de organización, existen varias diferencias en su práctica. El uso que se les ha dado a los términos formación docente en servicio y antes del servicio, si bien éstos presentan diferencias poco importantes en la práctica, puede ser motivo de gran confusión.

El término formación antes del servicio, generalmente se utiliza para designar la preparación formal que recibe el docente antes de comenzar a ejercer la profesión docente, en tanto que la formación en servicio, generalmente, se refiere a la preparación no formal que se lleva a cabo en el lugar de trabajo. La práctica de la Mancomunidad del Caribe no observa estas distinciones. Muchas personas son empleadas como maestros antes que hayan recibido instrucción formal como docentes. En estos casos, la formación profesional del maestro ocurre en forma posterior al empleo. El término formación profesional inicial, en lugar de formación antes del servicio, describe mucho más correctamente la situación del Caribe. Por otra parte, la formación antes del servicio es sólo una modalidad a través de la cual se ha impartido la formación inicial de docentes. Por consiguiente, en la Mancomunidad del Caribe el término formación en servicio bien podría referirse tanto a la formación inicial como a la formación no formal en el lugar de trabajo. Por lo tanto, cuando en este documento se usen los términos “en servicio” y “antes del servicio”, se estarán empleando con el significado utilizado en la Mancomunidad del Caribe.

Antecedentes

Desde su comienzo en la década de los 30, hasta la década de los 50, la formación docente antes del servicio siguió esencialmente el mismo patrón:

- La formación antes del servicio estuvo limitada a los maestros de nivel primario. No existía capacidad local para formar a maestros de nivel secundario.
- En comparación con la fuerza docente en las escuelas, la proporción de docentes en vías de formación era muy inferior. En el año 1955, por ejemplo, en la Mancomunidad del Caribe, la proporción de docentes formados en los sistemas de educación primaria de los diferentes países fluctuaba entre el 7 y el 45 por ciento.
- La gran mayoría de los maestros de escuelas primarias eran reclutados entre los alumnos más capaces de la escuela primaria. Luego, los candidatos se integraban a un sistema de estudiantes-maestros desde donde se seleccionaba a través de un examen a quienes ingresarían a los institutos pedagógicos.
- El programa de los institutos pedagógicos tenía una duración de dos o tres años y su trayectoria era paralela a la de la educación secundaria, en términos de asignaturas, excepto que agregaba instrucción pedagógica.
- Los maestros de nivel secundario eran reclutados entre los mejores alumnos que aprobaban los exámenes Cambridge que se rendían al final de la educación secundaria y otorgaba calificación a los expatriados, principalmente de Gran Bretaña. Las personas locales que deseaban adquirir una formación docente debían viajar al extranjero para obtenerla.

Entre mediados de la década de los 50 y finales de la década de los 80, hubo grandes mejoras y cambios en la provisión de formación docente antes del servicio. Los avances más significativos se listan a continuación:

a) Sustancial expansión de ingresos a institutos pedagógicos responsables de formar a maestros de escuelas primarias. Como resultado de esto, actualmente la gran mayoría de los maestros de escuelas primarias de la región ha recibido educación en instituciones de educación superior. De hecho, todos los maestros de escuelas primarias de las Bahamas y Barbados han recibido formación a través de programas de la modalidad antes del servicio.

b) El nivel académico de los programas diseñados para maestros de escuelas primarias ha ido mejorando en forma significativa, ya que los programas antes del servicio requieren, como punto de partida, aprobar la educación secundaria. La formación de maestros primarios ya no se superpone con la educación secundaria.

c) Se creó capacidad local para formar maestros de educación secundaria y maestros para escuelas especiales. Como resultado de lo anterior, la mayoría de los docentes de educación secundaria y de docentes para escuelas especiales han recibido formación profesional.

d) Se impulsaron iniciativas tendientes a preparar docentes de educación para la primera infancia dentro del sistema formal de formación docente y en forma separada de la formación de maestros de escuelas primarias.

Se ha creado una diversidad de modelos de entrega de formación antes del servicio. Estos incluyen programas que contemplan dos años de estudio “intra-muros” más un año de pasantía, modelo desarrollado en la Mancomunidad del Caribe Occidental entre la década de los 60 y 80: el programa de tres años actualmente implementado en Jamaica; el modelo de dos años de estudios “intra-muros” común a la Mancomunidad del Caribe Oriental: el modelo basado en tres años de experiencia escolar actualmente en uso en Belice y el Modelo de Colocaciones Avanzadas, a través del cual los candidatos con diplomas de pre-grado (Bachelor y Associate) y de nivel GCE Avanzado, pueden obtener crédito por el contenido de las asignaturas y participar en un programa de formación profesional de un año de duración.

Pese a estos fundamentales cambios cuantitativos y cualitativos en la formación docente, que se concretaron en la Mancomunidad del Caribe entre la década de los 50 y finales de los 80, ya en la segunda mitad de los 80 quedaba claro que las nuevas exigencias habían superado las proyecciones de la formación docente antes del servicio. Por cierto, estas nuevas exigencias cambiaron el clima de celebración hacia uno de descontento y demandaron cambios adicionales. Estas exigencias pueden ser brevemente resumidas como sigue:

• Si bien la formación docente había experimentado progreso durante este tiempo, la condición del docente se había deteriorado. Una de las causas de este deterioro fue el progreso en el nivel general de educación de la población. Los docentes que en el pasado habían visto su respeto condicionado a su mejor educación, muchas veces superior a la de la gran mayoría de los padres y de la comunidad en general, ya no contaban con esa abrumadora ventaja. Si bien el contenido de las credenciales del docente había mejorado, su certificación aún se materializaba a través de certificados y diplomas en circunstancias que el número de tenedores de diplomas de la población general se hacía cada vez mayor.

• El rápido avance de la economía global, combinado con la diseminación del proceso democrático, demandaba trabajadores capaces de seguir sus propias orientaciones y ciudadanos que participaran en los aparatos estatales y empresariales dentro de la sociedad civil. Estas exigencias dictaban cambios en los roles de los docentes y en las relaciones entre colegas y entre el docente y los estudiantes o padres. Los tradicionales métodos de enseñanza autoritarios y centrados en el maestro que privilegiaban la enseñanza, tuvieron que dar paso al trabajo en equipo y a la colaboración, a un mayor trabajo en redes comunitarias y de padres, acercamientos centrados en el alumno, estrategias pedagógicas y estrategias de enseñanza apoyada en guías, todo lo cual daba al proceso de aprendizaje una nueva dimensión de orgullo.

• Los recursos cada vez más escasos exigían adoptar nuevas modalidades de entrega, que fueran más allá de la instrucción convencional, presencial y de jornada completa.

• El progreso de la tecnología de la información y comunicación que había transformado las actividades de producción en las fábricas y en los hogares, la diversión, el transporte y las comunicaciones, hizo que muchos enfoques y procesos utilizados en institutos y escuelas quedaran obsoletos. A estos últimos se les debió aplicar una nueva ingeniería de manera de poder incorporar la información tecnológica tanto en el ámbito de la gestión como en el de la instrucción.

• Los vínculos económicos y culturales cada vez mayores entre los países del Caribe y diferentes grupos lingüísticos han fomentado una mayor demanda por la adquisición de idiomas extranjeros.

Respuestas de política a la formación antes del servicio a partir de la década de los 90

Las innovaciones y los eventos que a partir de la década del 90 afectaron la formación docente antes del servicio, algunos de los cuales tuvieron lugar en la segunda parte de 1980, deben ser visualizados e interpretados como respuestas de política a las exigencias nombradas anteriormente. El alcance de este trabajo sólo permite una breve descripción de las más importantes de ellas.

Perfeccionamiento de la categoría académica y profesional de los programas antes del servicio

Varios gobiernos han tomado la determinación de contar con una fuerza docente formada enteramente por personas egresadas de la educación terciaria, hacia fines de la primera década de este siglo. Se asocia con esta decisión política la modernización de los institutos pedagógicos, de manera que puedan ofrecer formación antes del servicio a través de programas que lleven a la obtención de diplomas, como es el caso de las Bahamas. Desde 1999, todos los docentes que recientemente han finalizado programas de formación docente en las Bahamas tienen el grado de Bachiller en Educación. Por lo tanto, las Bahamas está muy bien encaminada hacia el cumplimiento de la meta a finales de la década-objetivo. Congruente con esta dirección de la política, varias instituciones de educación terciaria se han unido a la Universidad West Indies (UWI) para ofrecer programas de pregrado en formación docente. Entre éstas se incluyen las siguientes: College of the Bahamas, la Universidad de Belice, la Universidad Northern Caribbean, University of Technology, los Institutos Pedagógicos Church, Mico y Shortwood de Jamaica y el Sir Arthur Lewis Community College de Santa Lucía. Invariablemente, estos programas que llevan a la obtención de un título son los que continúan una formación previa que culminó con certificados o diplomas. La transición a programas que llevan a la obtención de un título, que representa la nueva modalidad de programas de formación docente, se encuentra asociada a una nueva condición y categoría de los institutos pedagógicos y a una nueva alianza con universidades regionales y extranjeras. El College of the Bahamas institución que originalmente ofrecía cursos de dos años de duración, ahora está habilitado para ofrecer cursos de cuatro años. El Instituto Pedagógico de Belice ahora es la Facultad de Educación dentro de la Universidad de Belice. La institución West Indies College ha sido llevada a la categoría de universidad (Northern Caribbean University), al igual que el Instituto de Artes, Ciencias y Educación que ahora se conoce como la Universidad Tecnológica. Los Institutos Comunitarios Mico, Shortwood y Sir Arthur Lewis han formado alianzas con la University of the West Indies. El Instituto Pedagógico Church también ha concretado una alianza con la Universidad Temple de los Estados Unidos.

Cambios en las prácticas pedagógicas de formación docente

Si se desea que los docentes utilicen enfoques menos didácticos en las escuelas, es imperativo que a los estudiantes de instituciones terciarias se les enseñe el uso de prácticas pedagógicas centradas en el alumno. Varias iniciativas de reforma dentro de la región incorporan componentes que apuntan a este objetivo. Entre éstos se incluye el proyecto DFID/UWI sobre formación de docentes de educación primaria en instituciones de educación superior en el Caribe del Este, el Proyecto EDUTECH de Barbados y los siguientes proyectos: Banco Mundial/GOJ ROSE, USAID/IEC y BID/GOJ PESP, que involucran la formación de docentes de niveles primario y secundario en Jamaica y el Proyecto de Educación Básica BID/GOG para la formación de maestros de educación primaria en Guyana.

Introduciendo nuevos contenidos de formación docente

El documento de estrategia de educación a largo plazo Pillars of Partnership and Progress, elaborado por la Organización de los Estados Caribeños Orientales (OECS) que establece las metas educacionales que los nueve países miembros deberán cumplir hacia el 2010, es probablemente el documento de política más completo publicado en la Mancomunidad del Caribe. Además de las áreas de política educacional rutinariamente abordadas, Pillars of Partnership and Progress identifica una categoría llamada “urgentes exigencias sociales” que confrontan a la Mancomunidad del Caribe.

En dicha categoría se incluyen desastres naturales, escuelas que promueven la salud, desigualdades genéricas, mejoramiento de la participación y desempeño de los estudiantes varones en las escuelas, promoción de las asociaciones entre los gobiernos, las agrupaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales, así como el mejoramiento de la labor de los padres. En todas estas áreas, los docentes y la formación docente se perciben como de vital importancia para el logro de las metas adoptadas y de las estrategias para su consecución.

En el tratamiento de las estrategias y metas relacionadas con el área de la tecnología de información y comunicación, la publicación Pillars of Partnership and Progress, considera fundamental que, además de dominar las correspondientes destrezas, los docentes se conviertan en productores de software y de materiales didácticos que se deriven de los conocimientos generados a través de experiencias enraizadas en la cultura del Caribe.

En términos de formación docente, estas urgentes exigencias sociales implican la necesidad de desarrollar nuevos contenidos que, en la mayoría de los casos, atraviesen los límites que separan a las disciplinas. En la actualidad, estas urgentes exigencias sociales se abordan de una manera impulsiva y coyuntural. Por otra parte, la publicación Pillars of Partnership and Progress requiere un acercamiento planificado y sistemático plenamente integrado a los programas de formación docente. La forma precisa cómo esto se logrará, aún está por determinarse.

Expansión de las modalidades utilizadas en la entrega de formación docente

Varios países han impulsado iniciativas de política que agregan las modalidades educación a distancia y con base en las escuelas, como vehículos para la entrega de formación docente. Por ejemplo, en 1994, en una iniciativa tendiente a expandir el acceso a futuros docentes de las zonas rurales, el Instituto Pedagógico de Belice sumó la educación a distancia a su modalidad formal de formación docente. Esta modalidad de entrega incluye cuatro elementos: autoaprendizaje utilizando materiales didácticos diseñados por el Instituto, para utilizar en educación a distancia e interacción grupal basada en la escuela; visitas mensuales de supervisión de instructores, realizadas por tutores del Instituto; talleres mensuales en centros regionales, y talleres anuales de verano realizados en el Instituto (Thompson, 1999).

El uso de la modalidad educación a distancia en Jamaica, con el propósito de reclasificar a docentes del nivel de certificado al nivel de diploma, ilustra otro ejemplo exitoso. La aplicación utilizada en Jamaica hizo uso de muchos de los elementos usados en Belice, con excepción de las visitas mensuales a las escuelas. Una innovación algo menos exitosa, aunque igualmente importante, fue el uso de un enfoque basado en la escuela para formar docentes de nivel secundario en Granada a través del Proyecto LOME III de Educación Terciaria en los países de la OECS.

Si bien el proyecto produjo egresados, se vio severamente obstaculizado por el limitado número de docentes experimentados disponibles. Adicionalmente, las actividades múltiples de los pocos docentes que se encontraban disponibles limitó fuertemente la calidad y la cantidad de orientación entregada a los aspirantes en las escuelas.

El Programa de Formación de Docentes de Escuelas Secundarias montado por el Proyecto de Educación Terciaria de la OECS es otra iniciativa de la Organización. El proyecto ha sido diseñado para formar a docentes de escuelas secundarias en el lugar de trabajo utilizando una modalidad de instrucción que combina la enseñanza presencial en épocas de verano y de vacaciones, módulos de educación a distancia durante los períodos de escuela y la supervisión clínica de enseñanza en el aula. Los aspirantes son docentes de escuelas secundarias pertenecientes a la OECS con títulos de pregrado o su equivalente o que han aprobado las asignaturas de los dos niveles GCE Avanzados.

La formación docente antes del servicio y el uso de la tecnología de la información

Otra de las importantes medidas de política que se implementaran a partir de los años 90, es el uso de la tecnología de la información con el fin de modernizar la instrucción y la gestión en los institutos pedagógicos responsables de formar docentes. Se ha conjeturado y aseverado que el docente en formación debe recibir instrucción a través de la utilización de modernas tecnologías de información y comunicación, para que pueda usarlas en su enseñanza escolar.

En este sentido, la polémica no ha estado ausente. Se han producido calurosos debates sobre la factibilidad y conveniencia de introducir tecnología de la información en los sistemas de educación de la región, particularmente cuando se carece de los elementos básicos o cuando éstos son escasos. A comienzos de la década de los 90, la mayoría de los gobiernos no dieron prioridad a la incorporación de la tecnología de la información en las escuelas. Sin embargo, la adopción de políticas que invitaban a las comunidades y al sector privado a transformarse en socios en la entrega de la educación, abrió una ventana de oportunidad para que la tecnología de la información fuera introducida en las escuelas. La postura adoptada por las comunidades y el sector privado es que la Mancomunidad del Caribe no podrá ser competitiva en el mundo del futuro si los egresados de las escuelas no pueden utilizar esta tecnología en forma competente. Hacia finales de la década, todos los gobiernos habían elaborado políticas sobre tecnología de la información para escuelas e institutos pedagógicos que incluían los correspondientes componentes en proyectos de reforma. Adicionalmente, los organismos internacionales de donación que a comienzos de los años 90 habían adoptado posturas idénticas a las de los gobiernos, habían cambiado su perspectiva, al igual que los gobiernos.

Los primeros esfuerzos consistieron en la donación de laboratorios computacionales a institutos pedagógicos a través de diferentes grupos y fundaciones y de donaciones de los Ministerios de Educación. Algunos ejemplos de esto son las donaciones de laboratorios computacionales de la Fundación Ashscroft al Instituto Pedagógico de Belice, de IBM Bahamas al College of Bahamas, la de la Sociedad Informática de Jamaica a varias instituciones de educación superior y la asistencia del gobierno para crear laboratorios en Erdiston College y en Barbados. Sin embargo, la iniciativa más global y espectacular, es la medida de política EDUTEC 2000, iniciativa impulsada por el Gobierno de Barbados, que propone invertir 175 millones de dólares en los próximos diez años en actualizar a todas las escuelas e instituciones de educación superior en materia de tecnología de información y comunicación. La formación de docentes y funcionarios de educación en el uso de la tecnología de información y comunicación es una de las principales áreas de concentración del programa lanzado en 1998.

Una interesante innovación en este sentido la ilustra la vinculación de institutos pedagógicos con un conglomerado de escuelas primarias y secundarias, como es el caso de las instituciones de educación superior Bethlehem y Mico Colleges en Jamaica. Estas instituciones proporcionan liderazgo, apoyo técnico y formación a docentes y a miembros de las comunidades escolares que forman parte del conglomerado y, a cambio, obtienen acceso a las escuelas para realizar prácticas docentes y estudios de investigación. Otro aspecto innovador se relaciona con ofrecer perfeccionamiento a los formadores de estudiantes de pedagogía en la aplicación de tecnología a sus clases en los institutos pedagógicos, objetivo del proyecto de la Fundación JCSE/Multicare en Jamaica.

Durante la década de los 90, prácticamente todas las instituciones de educación superior fueron dotadas de laboratorios computacionales a través de donaciones de algún segmento de la comunidad de instituciones de educación superior. Se ha privilegiado la formación de estudiantes y de personal docente en el área computacional, particularmente en lo referido a aplicaciones productivas y a Internet, especialmente el correo electrónico (e-mail). Una de estas instituciones Bethlehem, en Jamaica, establece como requisito que todos los estudiantes de pedagogía tengan conocimientos de computación antes de ingresar. Aquellos que no los tengan, deben tomar cursos preparatorios organizados por la misma institución, para adquirir las destrezas requeridas. El proyecto Multicare se ha cifrado como objetivo dotar a todos los institutos pedagógicos de Jamaica con laboratorios computacionales para el uso de su personal docente, con el fin de formarlos en tecnología de la información y permitirles el acceso a Internet.

Más recientemente, varias instituciones de educación superior han creado sitios web que muestran sus programas y actividades facilitando a estudiantes y al público en general el acceso a la información. Sin embargo, en los últimos tres años se han estado haciendo esfuerzos para utilizar la tecnología de la información en actividades esenciales para la formación docente y para las operaciones de dichas instituciones. Probablemente, el acercamiento más sistemático ha sido el del Directorio Conjunto de Formación Docente (JBET) de la Universidad West Indies, en conjunción con 14 institutos pedagógicos del Caribe occidental.

El Directorio Conjunto ha utilizado tecnología de la información en las operaciones de su Secretariado desde 1982. No obstante, la década de los 90 trajo nuevos desafíos. El siguiente es un breve listado:

• La demanda por modernizar la instrucción para poner a las escuelas e instituciones de educación superior a tono con una tecnología que ya es común en hogares, oficinas, fábricas, en el comercio y la diversión. En este sentido, es imperativo que los docentes aprendan a través de estas nuevas tecnologías.

• La necesidad de mejorar la calidad de la formación docente, a la luz de los estándares educativos más estrictos que la era tecnológica demanda.

• La necesidad de proporcionar desarrollo profesional permanente a docentes en servicio. La celeridad y la profundidad de los cambios hacen necesario que el desarrollo profesional de los docentes sea permanente, de manera que se mantengan informados sobre las transformaciones en curso.

• La jibarización de los recursos en la medida que los ajustes estructurales y los problemas financieros continúan amenazando –y de hecho impiden– el flujo de recursos al sector educacional.

• La globalización, especialmente dado el acelerado crecimiento de Internet.

• La necesidad de convertirse no sólo en consumidor, sino en productor de conocimiento.

El Directorio Conjunto, en respuesta a la demanda por satisfacer objetivos educacionales y encontrar soluciones a estos problemas que afectan a la formación docente, ha impulsado las siguientes iniciativas:

1. Desarrollo de un sistema de información de la gestión (College Manager), que permitirá que las instituciones de educación superior manejen sus operaciones en forma más eficiente. El rango de operaciones incluye admisiones, registro, exámenes, administración financiera, gestión del plantel relacionado con todas las materias del personal. El sistema College Manager también permite a las instituciones llevar a cabo transacciones “en línea” con el Directorio Conjunto y el Ministerio de Educación. Si bien la tecnología ya está disponible, la transición de sistemas basados en el papel y en el trabajo manual al sistema electrónico –y el consiguiente cambio cultural– ha demostrado ser un gran desafío y ha dilatado su implementación.

2. Creación de un sitio web que a futuro estará al centro de muchas de las operaciones del Directorio Conjunto de Formación Docente (JBTE, por su sigla en inglés). El sitio ha sido diseñado para:

a) Entregar información sobre los programas, cursos, regulaciones, personal, publicaciones, currículo, exámenes y eventos del JBTE.
b) Proporcionar instrucción y apoyo técnico a los sistemas School y College Manager.
c) Servir de anfitrión a la modalidad conferencia “en línea” del JBTE.
d) Servir de anfitrión a las operaciones de educación a distancia.
e) Servir de anfitrión al sistema tutorial de asistencia a los alumnos.

3. Introducción de la modalidad conferencia asincrónica “en línea” entre el personal docente de instituciones de educación superior, en las 24 asignaturas comprendidas en el currículo de formación docente. A través da la Universidad Virtual (Virtual U), desarrollada por la Universidad Simon Frasier, se intenta dar a los Directorios de Estudio medios adicionales de colaboración, reforzamiento de conocimientos, intercambio de buenas prácticas, uso compartido de Internet y otros recursos y de conducción de las actividades rutinarias de los Directorios en línea.

4. Puso a prueba, a nivel piloto, la entrega de cursos en línea (Magíster en Educación) ofrecidos por la UWI, comenzando por cursos de formación docente.

5. Puso a prueba, a nivel piloto, un sistema inalámbrico, con el fin de conectar a las instituciones de educación superior entre ellas y con la UWI y a las escuelas primarias con dichas instituciones. Esta red inalámbrica permite la transferencia de voces, videos y datos entre los nódulos del sistema. En su centro, la red permite que un grupo de estudiantes de pedagogía observe e interactúe con un colega mientras éste enseña una clase en una escuela. Esta prueba piloto representa la base del componente de tecnología de información y comunicación del Centro Caribeño de Excelencia para la Formación Docente auspiciado por la USAID y tiene como principal área de concentración el mejoramiento del método de enseñanza de lectura en los primeros años de educación primaria. La idea es que en los próximos cinco años, cada una de las dieciocho instituciones de educación superior responsables de la formación de docentes de nivel primario estarán conectadas a aproximadamente seis escuelas primarias, de tal forma que promoverán una comunidad del aprendizaje dedicada a alcanzar excelencia en lecto - escritura en los grados primero y tercero. La tecnología de la información y comunicación se utilizará para dar apoyo a las pruebas de diagnóstico y desempeño, al desarrollo e intercambio de material didáctico, la formación docente y la investigación dinámica.

Medidas de política en la formación docente en servicio

En la década de los 90 y hasta la fecha, la formación docente en servicio en la Mancomunidad del Caribe ha servido y contribuido a dar apoyo a la agenda de reformas educacionales en vías de implementación en los diversos países. Por esta razón, las políticas de formación docente en servicio han estado inextricablemente ligadas a políticas tendientes a mejorar la calidad de la educación y de las políticas de reforma curricular. Invariablemente, la formación docente en servicio se ha incluido como un componente de los proyectos de reforma que reciben asistencia de donantes bilaterales y multilaterales.

Entre los proyectos de reforma que se han implementado en la subregión se incluyen los siguientes: el Proyecto del Gobierno de Belice/Proyecto de Educación Primaria del Banco Mundial de Belice; el Proyecto EDUTECT de Barbados; el Proyecto del Gobierno de Guyana/Proyecto de Reforma de la Educación Secundaria del Banco Mundial; el Proyecto de Formación Docente en Servicio de Guyana; el Proyecto de Educación Básica del Gobierno de Guyana/BID; el Proyecto de Reforma de la Educación Secundaria de Jamaica/Banco Mundial; el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Primaria del BID y los Proyectos de Apoyo

a la Educación Primaria de Jamaica; los Proyectos del Banco Mundial y del BID en Trinidad y Tobago, y los Proyectos del Banco Mundial en Dominica y Santa Lucía. El Proyecto ROSE del Gobierno de Jamaica/BID fue el primero. La primera etapa de la reforma fue implementada en 1993 y finalizada en 1998. Este proyecto fue uno de los dos que recibieron el Premio a la Calidad otorgado por el Banco Mundial el año 1999. Dado el limitado alcance de este documento, ni siquiera es posible dar una breve sinopsis de cada uno de estos planes. Por lo tanto, el proyecto ROSE se utilizará como ejemplo de las políticas gubernamentales de reforma curricular implementadas a través de la asistencia de donantes, que incluye un componente de formación docente en servicio en apoyo a la reforma curricular.

Las características que definen el currículo ROSE y los aspectos de formación docente de la reforma pueden resumirse brevemente como sigue:

- Un currículo común para todo tipo de escuelas y para todos los alumnos de los grados séptimo a noveno.
- Agrupaciones basadas en habilidades mixtas y enseñanza a niveles múltiples entre estos grupos.
- Estudiantes que asumen responsabilidad por su propio aprendizaje.
- Aprendizaje cooperativo entre alumnos.
- El docente como facilitador y guía en la promoción del aprendizaje del alumno.
- Planificación en equipo y colaboración entre docentes.
- Integración de áreas de asignaturas.
- Orientación profesional en todas las asignaturas del currículo.

El Directorio Conjunto de Formación Docente (JBTE) implementó el Componente de Formación Docente en Servicio del proyecto ROSE. La filosofía que adoptó el JBTE en la ejecución de la Formación en Servicio favoreció el desarrollo profesional permanente y no la supervisión de docentes. Esta última implica el cumplimiento universal de todos los estándares mínimos de enseñanza contemplados en regulaciones o directrices establecidas por el Ministerio de Educación. En cambio, la esencia de la primera es que consiste en un compromiso voluntario para esforzarse a concretar los ideales prescritos por la ética de la profesión docente y alcanzar las metas de calidad de la educación propuestas.

Los elementos básicos de la estrategia de formación docente en servicio son los siguientes:

a) Empleo de 25 especialistas en asignaturas, tanto en contenido como metodología, cuya única responsabilidad de jornada completa es la formación docente en servicio en apoyo de la implementación de la Reforma ROSE en sus escuelas. Estos especialistas en asignaturas fueron distribuidos en cinco equipos regionales en instituciones de educación superior estratégicamente ubicadas en todo el país.

b) Desarrollo y entrega de cursos de metodología de 45 horas de duración, impartidos por estos especialistas en asignaturas durante diez días en el verano, durante los cinco años de duración del proyecto. Estos cursos de metodología fueron diseñados para orientar y preparar a los docentes en la implementación de las características que definen a la Reforma ROSE en cada una de las cinco áreas de asignaturas que incluye el proyecto, vale decir, Disciplinas Lingüísticas, Matemática, Ciencias, Estudios Sociales y Recursos y Tecnología.

c) Visitas regulares realizadas durante el transcurso del año escolar por los especialistas en asignaturas como apoyo a los docentes en la implementación de los cursos de metodología en sus clases.

d) La realización de talleres de uno o dos días entre los conglomerados de escuelas según se determine a través de las observaciones de los especialistas en asignaturas y las solicitudes de los docentes, producto de las visitas a las escuelas.

e) El desarrollo y uso de módulos de autoaprendizaje de educación a distancia para docentes, tanto en términos de contenido como de metodología, según lo prescribe el currículo ROSE en los grados séptimo a noveno en las diferentes áreas de asignaturas.

f) Desarrollo profesional permanente para los especialistas en asignaturas a través de talleres realizados en forma regular y de otras iniciativas de colaboración.

Algunas de las lecciones derivadas de la implementación del componente de formación docente en servicio del proyecto ROSE se listan a continuación:

• Tanto los docentes como los alumnos apoyan en forma incondicional los cambios pedagógicos prescritos por la reforma ROSE (Brown, 1998).

• Si bien el comportamiento de docentes y alumnos experimenta algún cambio respecto de la dirección señalada por la reforma, el grado de cambio es bastante más modesto que el nivel de aceptación y de apoyo manifestado.

• En términos del comportamiento de docentes y alumnos, los cambios requeridos no son simplemente cosméticos. La naturaleza fundamental de estos cambios exige esfuerzos concertados, coordinados y sustentados con el fin de lograr que la gran mayoría de los docentes adopten el comportamiento deseado.

• Los cambios que se buscan en las estrategias de enseñanza y aprendizaje son más evidentes cuando ya se han implementado elementos de apoyo de la reforma. De ahí que los cambios prescritos se hagan más evidentes donde se han suministrado materiales curriculares –y están en uso–, las edificaciones han sido reacondicionadas, se ha provisto una mayor cantidad de materiales didácticos y se han entregado los libros de texto prescritos.

• Los docentes tienden a revertir a los tradicionales enfoques centrados en el maestro donde la formación docente en servicio ha sido el único elemento de la reforma implementado en la escuela y donde el apoyo ha disminuido o se ha retirado del todo.

• El apoyo que los rectores y los jefes de departamentos de las grandes escuelas prestan a la reforma y su liderazgo pedagógico al interior de la escuela, son esenciales para la obtención de la transformación buscada.

• El éxito alcanzado en términos de modificar los roles y las relaciones de los docentes según se prescribe en la reforma, varía considerablemente, no solamente entre escuelas, sino también al interior de ellas.

• El desarrollo de materiales de autoenseñanza de educación a distancia de alta calidad es un proceso lento.

Integración de la formación en servicio y antes del servicio

Una importante característica del Proyecto ROSE la constituyen los vínculos desarrollados en conexión con la formación en servicio y antes del servicio. Un vínculo establecía que los cursos de métodos desarrollados y entregados a través de los talleres de verano de formación en servicio pasarían a ser los métodos prescritos en la enseñanza de las cinco asignaturas comprendidas en el programa de formación antes del servicio, en los grados séptimo a noveno. Por consiguiente, todos los egresados de programas de formación antes del servicio a partir de 1995, habrían sido formados en la enseñanza de las cinco asignaturas de los grados séptimo a noveno, utilizando las estrategias definidas en la Reforma ROSE. Otro vínculo decía relación con la colocación de especialistas de asignaturas en cinco institutos pedagógicos estratégicamente situados en todo el país, desde donde trabajaban. En efecto, a lo largo del proyecto, estos equipos regionales hicieron las veces de departamentos en servicio de los institutos pedagógicos.

Un entendimiento entre el Ministerio de Educación y Cultura y el JBTE establecía que si este modelo de integración de formación en servicio y antes del servicio era exitoso, se tomarían medidas para institucionalizar los vínculos. Una vez analizado este elemento del proyecto, el Ministerio de Educación y Cultura concluyó que dado el resultado satisfactorio alcanzado se establecerían departamentos en servicio en los cinco establecimientos de educación superior y que los equipos de especialistas se conservarían en forma permanente. Bajo esta nueva estructuración, dichos establecimientos trabajarían en estrecha colaboración con las oficinas regionales locales del Ministerio para continuar impartiendo formación en servicio en apoyo a la reforma. Adicionalmente, organizarían un sistema de rotación mediante el cual los tutores trabajarían en programas antes del servicio en institutos pedagógicos y en formación en servicio en las escuelas. Dicha rotación debería reforzar la formación antes del servicio a través de una vinculación más estrecha con las escuelas.

Otro ejemplo de la integración de formación en servicio y antes del servicio a través de institutos pedagógicos e iniciativas de colaboración con el Ministerio de Educación, es el caso de Belice. En el proyecto del Banco Mundial y el DFID, la formación en servicio en apoyo a las reformas de educación primaria fue efectuada por el Instituto Pedagógico de Belice, que creó centros regionales en todo el país. Los tutores responsables por la entrega de programas antes del servicio desempeñaron un papel crítico en la entrega de la formación en servicio relacionada con la reforma al Currículo Nacional. Asimismo, los supervisores empleados en las regiones para impartir formación en servicio tomaron a su cargo parte de la supervisión de los estudiantes–maestros, tarea normalmente realizada por el personal docente del Instituto.

Los elementos esenciales del enfoque utilizado para integrar la formación en servicio y antes del servicio tanto en Jamaica como en Belice, se identifican como sigue:

- La sincronizada entrega de la reforma del Currículo Nacional al sistema escolar con la consecuencial reforma al currículo de los programas de formación antes del servicio.
- Organización de las diversas asignaturas del currículo de formación docente en unidades y la redacción de módulos de educación a distancia que corresponden a las unidades establecidas.
- Utilización de módulos de educación a distancia para entregar instrucción sistemática y secuencial a los docentes que están siendo formalmente formados en servicio.
- Utilización de módulos de educación a distancia en lugares informales como cafeterías, en orden a entregar formación en servicio en apoyo al proceso de reforma.
- El uso de equipos regionales para proporcionar asistencia basada en la escuela en la implementación de las nuevas estrategias de enseñanza.
- Estrecha colaboración entre los funcionarios territoriales de educación del Ministerio de Educación y los institutos pedagógicos.

Los resultados esperados de esta integración de la formación en servicio y antes del servicio, se dan a continuación:

- Los programas de formación docente impartidos por los institutos pedagógicos se mantendrán actualizados en términos de las reformas educacionales que tengan lugar en el sistema escolar. En consecuencia, los docentes egresados estarán adecuadamente preparados para los desafíos que las escuelas deban afrontar.
- Los institutos pedagógicos participarán estrechamente en el desarrollo profesional de los docentes. Por consiguiente, la formación antes del servicio no se visualizará como un evento aislado, sino, más bien, como el comienzo de un desarrollo profesional permanente.
- La participación de tutores en el desarrollo profesional permanente de docentes en las escuelas, por el hecho de mantenerlos actualizados acerca de las realidades actuales del sistema escolar, enriquecerá la formación antes del servicio.

Probablemente, el acercamiento más global a la integración de la formación docente en servicio y antes del servicio, lo representa Barbados a través de su Instituto Pedagógico Erdiston. Durante los últimos seis o siete años, Erdiston ha ofrecido una completa gama de programas de formación docente en servicio y antes del servicio. La institución ofrece alrededor de once programas y cursos de formación docente diferentes, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Formación antes del servicio para docentes de nivel primario a jornada completa.
- Formación inicial para docentes de nivel secundario a través del programa en servicio Diploma en Educación. El ingreso a este programa está limitado a personas que ya han obtenido el título de Bachiller (Bachelor's Degree) en su área de especialización.
- Formación en servicio de directores de escuelas a través del programa en servicio Certificado en Educación.
- Cursos no formales en servicio para directores de escuela y orientadores.
- Cursos no formales de formación docente en servicio diseñados para promover el desarrollo profesional permanente de docentes en todos los niveles del sistema educacional.
- Cursos de formación docente en servicio en apoyo a las reformas educacionales en vías de implementación a través del proyecto EDUTECT.

Perfeccionamiento de formadores de docentes

En el tratamiento del tema de formación docente, particularmente en lo que guarda relación con las políticas encaminadas a reformar los sistemas primarios y secundarios de educación en la Mancomunidad del Caribe y con las reformas a la formación de docentes, una inquietud recurrente ha sido la de transformar y perfeccionar a los formadores de docentes. Por ejemplo, si los docentes deben prepararse a través de programas de nivel de Bachiller, es imperativo que sus formadores cuenten con títulos más avanzados. Asimismo, si el nuevo currículo requiere nuevos enfoques y estrategias pedagógicas, los programas de formación docente deberían incluir estas estrategias. Sin embargo, si los formadores de docentes no han conseguido dominar o utilizar estas estrategias, es muy poco probable que éstas puedan ser exitosamente incorporadas a los programas de formación docente.

Las tradicionales rutas para alcanzar este perfeccionamiento han sido los distintos tipos de beca a universidades extranjeras. Sin embargo, esta es una costosa alternativa que está fuera del alcance de muchas personas y gobiernos. Adicionalmente, las opciones ofrecidas en el extranjero a veces no son adecuadas o relevantes a las necesidades del Caribe.

En los últimos treinta años, las universidades de la Mancomunidad del Caribe han comenzado a abordar esta necesidad a través de programas que otorgan títulos más avanzados, particularmente a nivel de Magíster. En este aspecto, la Universidad West Indies ha sido el líder, aunque no la única proveedora. La Universidad de Guyana ha desarrollado sus propios programas avanzados.

Los primeros esfuerzos de las universidades de la Mancomunidad del Caribe encaminados a proporcionar programas de nivel avanzado que han abordado la necesidad de producir formación docente, se han limitado principalmente a ofrecer programas presenciales de jornada completa o parcial. La limitación de este enfoque es que los institutos pedagógicos no están en condiciones de permitir que una gran parte de su personal asista a programas de jornada completa, en tanto que los programas de jornada parcial están limitados a aquellas personas que pueden asistir a la universidad en horario vespertino.

Un interesante e innovador enfoque está en la colaboración entre la Universidad de West Indies y la Universidad de Alberta a través del Proyecto JBTE/Universidad de Alberta/CIDA, diseñado para el personal de institutos pedagógicos del Caribe Occidental.

Los elementos que integran este proyecto son los siguientes:

- Cursos UWI de Magíster enseñados por el personal de la Universidad de Alberta durante el verano. Estos cursos de verano les permiten a los miembros del personal docente que participan en el Programa UWI de Magíster en Educación, finalizarlo en un plazo bastante más breve.
- Doce becas para cursos avanzados en la Universidad de Alberta.
- Varias becas para asistir a programas de un semestre de duración en la Universidad de Alberta.

Programas adaptados a las necesidades de desarrollo de la formación docente

Durante los cinco años de duración del proyecto, más de 250 integrantes del personal docente (aproximadamente la mitad) de los 14 institutos pedagógicos y de los Ministerios de Educación de las Bahamas, Belice y Jamaica, tomaron parte en el curso, ya sea en la modalidad que otorga créditos o en la modalidad sin crédito. Pese a no estar originalmente contemplado en el proyecto, seis tutores se registraron en el programa doctoral de la Universidad de Alberta. En 1998, al finalizar el proyecto, uno de ellos ya había egresado y desde entonces, otros cuatro han completado satisfactoriamente el programa doctoral y regresado a sus trabajos. El Proyecto JBTE/Universidad de Alberta/CIDA ofrece un modelo que es, a la vez, factible y aplicable al desarrollo profesional del personal docente tanto dentro como fuera del ámbito de la formación docente.

En forma más reciente, la Escuela de Educación, UWI, Mona, ha comenzado a ofrecer programas de magíster a través de cursos de verano "en línea". Esta innovación comenzó en septiembre de 2001, con un total de 33 estudiantes registrados en dos programas: Administración Educacional y Formación Docente. Esta modalidad de entrega de programas de magíster les permite a los estudiantes tomar dos cursos presenciales durante el verano y uno o dos cursos en "línea" durante el semestre. Es posible entonces que un estudiante pueda finalizar su programa de magíster en dos años académicos sin abandonar su empleo de jornada completa. Esta característica es extremadamente importante, tanto para el estudiante, que no puede abandonar su puesto de trabajo, como para la institución, que no puede darse el lujo de liberarlo de sus obligaciones laborales.

Un importante aspecto de esta modalidad de formación de formadores es que no sólo los estudiantes sino que también los tutores pueden ser seleccionados de cualquier país del Caribe. De hecho, tanto los estudiantes como el personal responsable por enseñar los cursos han tenido residencia en diferentes países, incluyendo las Islas Caimán, Barbados, Jamaica, Japón y las Islas Turcas y Caicos.

El punto que debe destacarse es que los cursos de verano y en línea constituyen otra modalidad de entrega del programa de Magíster en Formación Docente que ofrece la Escuela de Educación, Mona. Los estudiantes siguen el mismo currículo, trabajan los mismos ejercicios y rinden los mismos exámenes que los estudiantes que aprenden a través de la modalidad presencial. Como tal, la modalidad de verano y en línea está sujeta a los mismos mecanismos de control de calidad y estándares, que la modalidad presencial. Hasta la fecha, los resultados no han mostrado diferencias en niveles de excelencia.

Una faceta interesante de la modalidad de verano y "en línea", es su autofinanciamiento. Adicionalmente, el costo es muy competitivo con respecto a las universidades extranjeras que actualmente ofrecen programas en la región. En otras palabras, en la región se están ofreciendo programas adaptados a las necesidades de desarrollo de la formación docente en un competitivo mercado internacional, en condiciones muy ventajosas.

Basado en el éxito de esta iniciativa, las tres Escuelas de Educación ubicadas en los tres campuses de la Universidad West Indies, han comenzado a explorar la posibilidad de ofrecer todos los programas de Magíster en Educación de la UWI a través de la modalidad de verano y "en línea" y planificando ofrecerlos en conjunto y cooperativamente. Los primeros pasos en esta dirección constituyen los planes para montar un programa de Magíster preparando a líderes del Caribe en Educación de la Primera Infancia, a partir del verano del año 2003. El financiamiento para su desarrollo ha sido otorgado por el Banco Inter-Americano de Desarrollo mediante una donación canalizada a través del Centro de Desarrollo Infantil del Caribe.

El proyecto de Apoyo a la Educación Primaria (PESP) que el Gobierno de Jamaica se encuentra implementando a través de un préstamo del Banco Inter -Americano de Desarrollo, considera un componente que persigue que la reforma curricular de los institutos responsables de formar maestros primarios haga los programas de formación docente antes del servicio consistentes con el nuevo currículo nacional que se está implementando en las escuelas primarias. Este componente no sólo incluye la reforma al programa de formación de docentes de nivel primario, sino, además considera, como parte de las nuevas metodologías prescritas en el currículo, el perfeccionamiento y la formación en servicio de los expositores de institutos pedagógicos. El programa de formación de expositores incluye talleres sobre las nuevas metodologías, visitas a escuelas primarias con el fin de observar la implementación del nuevo currículo, talleres sobre el uso de técnicas desarrolladas como resultados de investigaciones sobre el cerebro y su aplicación al aprendizaje avanzado y la supervisión clínica de los expositores en la medida que implementan el nuevo currículo de formación docente en las aulas de los institutos pedagógicos.

Conclusión

Si tomamos las políticas, programas y proyectos de formación docente realizados en los últimos quince a veinte años en la Mancomunidad del Caribe en forma global, se pueden advertir claramente las siguientes tendencias:

1. La totalidad de los países ha adoptado la postura política de que la admisión a programas de formación docente está predicada sobre la base de una exitosa finalización de la educación secundaria. Debido a que la Mancomunidad del Caribe posee un estándar común relativo a la finalización de la educación secundaria, los criterios de admisión han sido descritos por el Consejo Caribeño de Exámenes (CXC) en términos de números y tipos de aprobación o sus equivalentes. El cambio de política fue posible gracias a la sustancial expansión de la educación secundaria que tuviera lugar en las décadas de los 70 y 80.

2. La mayoría de los países ha transitado hacia una posición donde la gran mayoría de los maestros de educación primaria reciben formación superior a través de programas de dos o tres años de duración. A la vez, se han impulsado numerosas iniciativas para materializar metas similares con respecto a la formación docente de maestros de educación secundaria. Ya no se estima aceptable que el dominio del contenido de la asignatura sea condición suficiente para enseñar en escuelas secundarias.

3. Varios países han elevado el estándar académico y profesional para docentes al nivel de bachiller e impuesto plazos para su concreción. En este sentido, las Bahamas lidera la subregión.

4. La formación docente en servicio ha llegado invariablemente a formar parte de los programas de reforma educacional. Prácticamente, la totalidad de los programas y préstamos provenientes de organismos bilaterales y multilaterales han dado apoyo a los programas de formación docente en servicio.

5. Los gobiernos han realizado programas de formación docente antes del servicio con escaso apoyo directo de organismos bilaterales y multilaterales. Los casos de apoyo brindados por dichos organismos a este tipo de programas han tomado la vía indirecta de iniciativas de formación en servicio. En otras palabras, durante los últimos veinte años, la formación docente antes del servicio no ha recibido mayores inversiones de capital en la Mancomunidad del Caribe.

6. Varios países han implementado medidas encaminadas a expandir las modalidades de entrega de formación docente. Entre ellas se incluyen los programas presenciales de jornada parcial, cursos impartidos durante época de vacaciones, programas de educación a distancia y combinaciones de éstos.

7. En el transcurso de los últimos diez años prácticamente la totalidad de los países ha optado por incluir el uso de la tecnología de la información y la comunicación en la formación docente. El grado de financiamiento recibido ha variado considerablemente en la sub- región.

8. En el transcurso de las dos últimas décadas, varias iniciativas se han centrado en el perfeccionamiento de los formadores de docentes de los institutos pedagógicos. En los últimos cinco años, muchas de ellas han comenzado a incluir medidas tendientes a transformar la pedagogía que se emplea en los institutos pedagógicos.

Si bien las direcciones que ha tomado la política han impulsado la formación docente en la subregión, todas ellas han mantenido la figura del docente como agente del cambio y de la transformación. Sin embargo, en el actual contexto social y cultural de la Mancomunidad del Caribe, concentrarse en el desarrollo profesional del docente, particularmente en lo relacionado con el dominio del contenido de la asignatura y la técnica pedagógica, ya no es suficiente. Los docentes necesitan entenderse a sí mismos en relación con su sociedad y con los cambios que tienen lugar a nivel local y global, de manera de poder establecer contactos con ellos mismos y con sus estudiantes. La creciente complejidad de los temas sociales y culturales que confrontan a los docentes en las escuelas es motivo de perplejidad para muchos de ellos que no se sienten preparados para enfrentar tales desafíos. Las políticas de formación docente ahora apuntan al desarrollo personal del docente, especialmente en lo que dice relación con los rápidos cambios sociales y culturales que ocurren tanto en la subregión como globalmente.

Con el dinero de la ex
el Ecuador compra
extranjero, a seda
seda, lino, cáñamo.

Algunas dimensiones de la PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DOCENTES

Representaciones y temas de la agenda política[1]

Emilio Tenti Fanfani

Coordinador del Área de Diagnóstico y Política Educativa / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Buenos Aires-Argentina.

Contenido

Este documento comienza afirmando el carácter estratégico del factor humano en la prestación del servicio educativo. Luego se presentan los resultados de un programa de investigación sobre actitudes y expectativas de los docentes respecto de su propio rol profesional, las nuevas tecnologías educativas y determinadas dimensiones que configuran la carrera docente (sistemas de evaluación de docentes y aspiraciones laborales)[2] .

Por último se proponen ciertos temas y metas para construir una agenda de política educativa relacionados con la profesionalización de los docentes para el mediano plazo y se sugieren algunos criterios de política específicamente orientados a garantizar las mejores probabilidades de éxito de aquellas intervenciones específicamente orientadas a transformar la subjetividad del docente y el conjunto de reglas y recursos que estructuran su profesión.

1 Texto ajustado del trabajo presentado en la Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), La Habana, Cuba, noviembre de 2002.

2 Se utilizan aquí algunos resultados de un programa de estudios sobre profesionalización docente que se desarrolla en el IIPE-UNESCO en Buenos Aires. El estudio se basa en la información producida por la aplicación de un cuestionario a muestras representativas nacionales de docentes de nivel primario y secundario (sector público y privado) de Argentina, Perú y Uruguay.

Los docentes constituyen el factor determinante de la calidad de la educación

La calidad del recurso humano tiene una importancia estratégica fundamental en los servicios personales. El caso de la educación es paradigmático. Esta pareciera ser una afirmación de perogrullo o incluso hasta demagógica (los políticos gustan halagar a los maestros, en especial en determinadas circunstancias electorales). Sin embargo muchas políticas no coinciden con este postulado.

a) Unas pretenden lisa y llanamente sustituir al maestro por tecnología. Es el caso de aquellas estrategias que confían en que las nuevas tecnologías de la educación pueden permitir el desarrollo del aprendizaje mediante una relación directa entre las personas y el conocimiento socialmente acumulado. Sustituir al maestro por eventuales máquinas de enseñar es una utopía tan reiterada como fracasada. El primer aprendizaje, el aprendizaje básico, siempre necesitará de la mediación de un adulto especializado y las nuevas tecnologías de la información son necesarias y valiosas, siempre y cuando son usadas en forma inteligente y creativa por maestros altamente calificados. Nunca podrán sustituir al docente. Por otra parte no hay que olvidar que el autodidactismo no es nunca un punto de partida sino el punto de llegada de toda pedagogía exitosa.

b) Pero otras políticas, en especial políticas de reforma, confiaron más en los dispositivos institucionales y legales que en los agentes pedagógicos para transformar la educación. Desde este punto de vista, los docentes serían algo así como agentes de estructuras que actúan por encima de ellos. Se supone que lo que los maestros hacen, es decir, sus prácticas en las aulas, están determinadas por reglas y recursos, es decir, leyes, decretos, resoluciones, circulares, etc. y recursos financieros, infraestructura física escolar, etc. de modo que si uno quiere cambiar la educación tiene que intervenir sobre el marco legal, reglamentario y sobre el presupuesto. Es en estos niveles donde hay que hacer la reforma.

Cabe señalar que la mayoría de las reformas se fundamentaron en esta perspectiva un tanto determinista y estructuralista que considera a los maestros como simple autómatas que actúan en función de efectos de determinados ordenamientos objetivos. Esta visión parcial y limitada del quehacer docente indujo al planteamiento de reformas parciales y por lo tanto limitadas en cuanto a sus alcances prácticos. Muchos cambios en las leyes, reglamentos y diseños curriculares fueron incapaces para transformar las prácticas, las cuales siguieron obedeciendo a viejos modelos incorporados en la cultura y subjetividad de los docentes. Incluso, todos los agentes sociales tenemos la capacidad de simular el cumplimiento de determinados ordenamientos normativos manteniendo al mismo tiempo el grueso de nuestras rutinas y modos de hacer las cosas.

Durante la década de los años 90s la mayoría de los países latinoamericanos llevaron a cabo reformas en la legislación, la estructura, los contenidos, el modelo de financiamiento, gestión y administración de sus sistemas educativos pero no tuvieron suficiente y adecuadamente en cuenta el factor humano. En efecto, poco es lo que se ha hecho en materia de formación inicial y permanente, condiciones de trabajo y remuneración de los docentes latinoamericanos. Si lo que se quiere realmente es modificar el modo de hacer las cosas en el aula para mejorar la calidad de los aprendizajes efectivamente desarrollados por los niños en los próximos años las políticas educativas deberán poner en el centro de la agenda la cuestión de la profesionalización de los docentes, desde una perspectiva integral.

Algunos han definido acertadamente a la docencia como una profesión moral el sentido de que tiene como propósito el producir determinadas transformaciones en la subjetividad de los estudiantes. El maestro se propone "influenciar la vida de sus estudiantes". La mayoría de los docente saben lo que hacen. Al menos esto es lo que dicen muchos de ellos cuando explican porqué eligen esta actividad. En otras palabras, la tarea del maestro tiene que ver con el cambio, o más bien, con la producción de determinados cambios en la vida de los niños y jóvenes. La experiencia luego se encarga de frustrarlos. El malestar docente en parte es el resultado de las expectativas no realizadas.

¿Qué es lo que se precisa para ser un agente de cambio en la vida de los estudiantes? Según Fullan (Why Teachers Must Become Change Agents. En Eucational Leadership Vol. 50, Number 6 March 1993), para ser agente de cambio se requieren por lo menos tres propiedades: capacidad de construirse un punto de vista personal (personal vision-building); una predisposición para la búsqueda, dominio de conocimientos y competencias y colaboración.

Pero el oficio docente se caracteriza por una serie de contradicciones o tensiones. Entre ellas cabe mencionar aquí aquella que se deriva de su condición de funcionario asalariado y al mismo tiempo profesional de la educación. En efecto, por un lado en la mayoría de los casos es un funcionario asalariado, que trabaja en relación de dependencia y recibe un salario (y no honorarios). Como tal es un trabajador que con frecuencia está sindicalizado y lucha colectivamente por la defensa y mejora de sus condiciones de trabajo. Pero por otra parte al maestro funcionario es también un maestro profesional en la medida en que el desempeño de su actividad requiere el dominio de competencias racionales y técnicas que son exclusivas de su oficio y que se aprenden en tiempos y espacios determinados. Por otra parte el docente, pese a que tradicionalmente trabaja en contextos institucionalizados, en el aula goza de un margen variable de autonomía. Competencia técnica y autonomía son componentes clásicas de la definición ideal de una profesión.

Una política exitosa de profesionalización de los docentes no sólo debe basarse en un análisis de estos factores objetivos que de una manera u otra introducen nuevos desafíos a la actividad del maestro, sino que también debe consultar el estado de las representaciones (opiniones, actitudes, valoraciones, expectativas, etc.) de los propios docentes acerca de aspectos sustantivos de su propia actividad y acerca del contexto en el que la realiza[3].

[3] Los datos producidos en el contexto del programa de investigación sobre la profesionalización de los docentes en Argentina, Perú y Uruguay, que se viene desarrollando en el IIPE/UNESCO en Buenos Aires desde el año 2000, proporciones significativa de docentes viven ellos mismos en hogares situados por debajo de la línea de la pobreza. Por otro lado muchas evidencias indican que los docentes más pobres tienen más probabilidad de desempeñarse en instituciones frecuentadas por niños de esa misma condición social.

Representaciones sociales de los maestros respecto de las funciones de la educación y del sentido de su propio rol profesional

A partir de aquí se presentan algunos hallazgos que tienen que ver con las representaciones de los docentes respecto de determinadas cuestiones que tienen que ver con su trabajo y su propia identidad social y profesional. Estas opiniones tienen que ver con algunas dimensiones sustantivas de una política de profesionalización de los docentes en la región. Aquí examinaremos algunos hallazgos producidos en el marco del programa de investigación del IIPE sobre condiciones de la profesionalización de los docentes de educación básica en Argentina, Perú y el Uruguay. Los temas a examinar tienen que ver con las propias representaciones de los docentes respecto de la función de la educación y su propio rol profesional, sus aspiraciones laborales futuras, las actitudes en relación con las NTIC y sus predisposiciones respecto de la posibilidad de introducir diferenciaciones en la carrera docente en función del mérito y la calidad de los aprendizajes realizados por los alumnos.

a) Los docentes y las funciones de la educación

El cuestionario aplicado a muestras representativas nacionales de docentes de educación básica (primaria y media) de los países analizados preguntaba a los docentes que eligieran entre una lista de fines propuestos, los que ellos consideraban como los más importantes (cuadro Nº1)

Cuadro Nº 1
Fines prioritarios que debe perseguir la educación (dos más importantes)

	ARGENTINA %	PERÚ %	URUGUAY %
Desarrollar la creatividad y el espíritu critico	61.3	57.6	69.6
Preparar para la vida en sociedad	44.6	35.3	42.7
Transmitir conocimientos actualizados y relev.	27.8	25.1	24.9
Crear hábitos de comportamiento	6.4	5.6	6.4
Transmitir valores morales	25.6	47.1	31.1
Seleccionar a los sujetos mas capacitados	0.9	2.9	1.1
Proporcionar conocimientos mínimos	2.8	1.4	3.5
Formar para el trabajo	13.5	14	7.3
Integración de los grupos sociales más relegados	15.5	10.9	12.9
Ns/Nc	1.5	0.2	0.5

Más allá de los significados que los docentes le dan a cada uno de los fines señalados (cosa que una encuesta no está en condiciones de explicitar, pueden hacerse varias lecturas de estos resultados. En primer lugar puede señalarse el consenso absoluto alrededor de una formulación no tradicional de fines de la educación tal como el desarrollo de la creatividad y el espíritu crítico. Pero este consenso adquiere un significado particular cuando se la compara con la minoría (menos de un tercio) que pone al conocimiento como razón de ser principal de la educación escolar. Todo parece indicar que estamos en presencia de un paradigma o modo de ver las cosas de la educación que es relativamente hegemónico entre los docentes del Cono Sur de América Latina. El predominio de esta preferencia, más allá de su contenido, puede estar asociada al peso de ciertas corrientes pedagógicas contemporáneas que se han desarrollado al calor de la crítica a un modo tradicional y esquemático de entender los fines de la escuela que en su forma caricaturesca fue calificado como de "educación bancaria". En otras palabras, muchos pedagogos prestigiosos reivindicaron el valor del desarrollo de ciertas facultades intelectuales y ético-morales en los educandos, frente al énfasis dado a la transmisión de conocimientos entendidos como información que los aprendices deberían aprender. En su forma más esquemática, la educación consistiría en "memorizar" un conjunto de conocimientos que la sociedad había acumulado a lo largo de su historia y que se consideraban valiosos para la solución de problemas tanto individuales como derivados de la convivencia social.

Sin embargo, podría decirse que éste énfasis en el desarrollo de facultades complejas, cuando va de la mano de una desvalorización de la idea de educación como apropiación de conocimientos y capital cultural en general puede tener consecuencias negativas. En efecto, la preferencia exclusiva por la creatividad y las capacidades críticas puede quedar en buenas intenciones cuando se separa y opone a la idea de educación como apropiación de los frutos de la cultura y la civilización humanas. Salvo que se conciba a la creatividad como una cualidad casi mágica, es decir, como una capacidad de hacer algo con nada (al igual que una capacidad divina), ésta no es más que una simple expresión de deseos si no va acompañada por un fuerte énfasis en la apropiación de aquellas herramientas de pensamiento y de acción que los hombres han desarrollado, codificado y acumulado a lo largo de su historia. En cualquier campo de actividad compleja, tanto científico-técnica como estética o deportiva, tienen mayor probabilidad de inventar y de crear aquellos que previamente se han apropiado de aquellos elementos culturales previamente desarrollados que proveen una capacidad concreta de hacer y de pensar lo nuevo. Son quienes más han se han apropiado del capital literario acumulado quienes tienen mayores probabilidades de hacer literatura de valor. Lo mismo puede afirmarse de cualquier campo disciplinario o científico.

El saber acumulado tiene esta virtud: no sólo es conocimiento hecho, sino también método, estrategia, instrumento, recursos para criticar y superar lo dado. Esta es una característica distintiva de la cultura contemporánea. En otras palabras, cuando se trata de saberes y competencias complejas, la reproducción está íntimamente ligada a su propia producción renovada. La cultura compleja se conserva y transforma en un mismo movimiento.

La subvaloración relativa del conocimiento como acervo cultural que debe ser transmitido a las nuevas generaciones entra en contradicción con determinadas expectativas sociales. Por ejemplo, es probable que muchas familias envíen sus hijos a las escuelas para que aprendan una serie de cosas de valor obvio, (tales como, lectura, escritura, capacidades de expresión oral, cálculo, idiomas extranjeros, ciencias naturales y sociales, valores y criterios estéticos y éticos, dominio de herramientas para hacer cosas útiles para la vida y la producción, etc.).

b) Representaciones del rol docente

El cuestionario ofrecía al entrevistado dos definiciones típicas del rol docente. Una decía “el docente es, más que nada, un transmisor de cultura y conocimiento”. La otra afirmaba que “el docente es sobre todo un facilitador del aprendizaje de los alumnos”. La primera se corresponde con una concepción más clásica y “dura” del oficio mientras que la segunda expresa una formulación más contemporánea y probablemente más “blanda” del rol docente. La preferencia de los docentes se orientó decididamente hacia el segundo término de la opción. (ver Cuadro Nº 2)

Cuadro Nº 2
Rol del maestro

	ARGENTINA %	PERÚ %	URUGUAY %
Transmisor de cultura y conocimiento	13.5	9.6	18.0
Facilitador del aprendizaje	72.2	83.7	74.7
De acuerdo con ninguna	10.8	5.8	6.5
No sabe	3.5	0.9	0.8
Total	100.0	100.0	100.0

Sólo una minoría no se identificó con ninguna de las definiciones ofrecidas. Estos datos están indicando que las definiciones citadas organizan bastante bien el espacio de las alternativas posibles en materia de función docente. Entre los docentes argentinos el predominio de la idea del docente como “facilitador” es generalizado en todos los subgrupos que pueden construirse en el universo estudiado. Sin embargo su intensidad varía en función de ciertas características de los sujetos. Los datos indican que los maestros se inclinan más por esta imagen que sus colegas profesores del secundario. La diferencia es particularmente fuerte cuando se trata de profesores varones. También la clase social percibida se asocia con la definición del rol ya que la imagen del docente como transmisor del conocimiento y la cultura es más frecuente entre los que se perciben como formando parte de la clase media alta que entre los que dicen pertenecer a las clases media baja y baja. Los datos indican que la imagen del docente como “facilitador” es más débil entre los profesores varones y entre los docentes que se perciben como situados en los niveles más elevados de la estructura social. En estos grupos, la vieja representación de la docencia como instancia transmisora de cultura y conocimiento está más presente, aunque siempre constituye una posición subordinada.

Esta identificación masiva con el maestro como "facilitador" del aprendizaje de alguna manera coinciden con las respuestas dadas a las funciones dominantes asignadas a la educación. El magisterio latinoamericano pareciera no poner el tema del conocimiento y su transmisión intergeneracional en el centro de sus preocupaciones como profesionales de la educación. Esta desvalorización relativa del conocimiento es probable que tenga dos fuentes de alimentación. Por una parte las difíciles condiciones de educabilidad de muchos niños y niñas que no tienen satisfechas sus necesidades básicas de alimentación, contención afectiva, salud, etc. y que obligan a la escuela a limitar sus objetivos en el campo de la transmisión cultural.

Otro hecho que conspira contra una adecuada valorización del conocimiento es el peso que han tenido ciertas corrientes pedagógicas (pedagogías no directivas, esponteneísmo pedagógico, etc.) en la formación del imaginario cultural de la docencia latinoamericana. En efecto, las críticas contra ciertas estrecheces y excesos de la pedagogía tradicional (racionalismo, formalismo, memorización, enciclopedismo, etc.) pueden haberse deslizado hacia la conformación de otro esquematismo tan pobre y dañino como el primero.

Sin embargo, aunque el instrumento aplicado no autoriza al analista a interpretar el sentido que los actores le asignan al adjetivo "facilitador", se pueden hacer algunas conjeturas al respecto. La más positiva consiste en entender el rol de facilitador del aprendizaje convierte al maestro en una especie de gestor del proceso de aprendizaje de los estudiantes. Desde esta perspectiva, su función directa no consistiría tanto en transmitir un conocimiento que él posee, sino en actuar como mediador entre las necesidades de aprendizaje del alumno y los conocimientos socialmente disponibles. El buen docente, sería alguien capaz de interpretar lo que el estudiante necesita aprender y orientarlo hacia las fuentes donde este conocimiento se encuentra disponible (otras personas expertas, referencias bibliográficas, sitios virtuales, etc.). El maestro no es el que sabe, es decir, el que posee el conocimiento y lo transmite, sino el que sabe donde está el conocimiento y conoce los procedimientos que garantizan el aprendizaje más eficaz. Pero ésta es sólo una de las posibles interpretaciones de la función de "facilitación". La otra es menos optimista y positiva y puede asociarse con un debilitamiento del rol del docente en relación con el desarrollo de conocimientos en las personas.

De todas maneras, lo que sí es cierto es que, el énfasis excluyente en la creatividad, cuando no va acompañada de una valoración contemporánea por la apropiación del saber acumulado corre el riesgo de constituirse en una frase vacía, en un objetivo declarativo de dudosa realización práctica. Esta hipótesis es plausible cuando se observa la subvaloración de la idea de transmisión cultura, la cual puede asociarse con un cierto vaciamiento en materia de aprendizaje de contenidos culturales básicos tales como el dominio del lenguaje, el cálculo, los elementos básicos de las ciencias sociales y naturales, las competencias relacionadas con la búsqueda y análisis de la información, los idiomas extranjeros, la apreciación estética, etc. No está de más recordar que el dominio de estos contenidos se constituye en una condición ineludible de cualquier actividad creativa y crítica.

Los docentes y las nuevas tecnologías de la educación

El potencial pedagógico de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC) constituye un desafío para la construcción de una nueva profesionalidad de los docentes. Por una parte, no todos los docentes tienen acceso a esa información ni son consumidores "intensivos" de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. No lo son ni en su vida cotidiana, ni como profesionales de la educación. Por otra parte, en el plano de las opiniones tiende a predominar una visión positiva acerca de los impactos de las NTIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, existen algunos temores respecto de determinados efectos no deseados que es preciso tener en cuenta en toda política de innovación pedagógica. En todo caso, la visión que surge de la información analizada es más bien positiva. En todo caso es probable que los problemas tengan su origen más en los déficits y defectos de las políticas educativas (tanto en materia de formación de recursos humanos como de equipamiento tecnológico de las instituciones) que en la cultura y actitudes de los docentes.

Con respecto a la disponibilidad de equipamientos por parte de los docentes, llama la atención el hecho de que más de la mitad de los docentes argentinos y uruguayos dispone de computadora en su casa (53.4% y 54.8% respectivamente), mientras que entre los docentes peruanos esa proporción baja al 19.9%. En cambio es menor el porcentaje de docentes que tiene acceso a internet en su hogar (Uruguay el 45.2%, Argentina el 18.3% y Perú el 3.3%), aunque en conjunto constituye una minoría significativa. En ambos casos el acceso a las nuevas tecnologías es más probable entre los profesores de media que entre los maestros de primaria. A su vez, como era de esperar, el lugar de residencia determina fuertemente el acceso a estas nuevas tecnologías. La disponibilidad de computadoras varía de un 60% en el Gran Buenos Aires a un 38% en las regiones más pobres del país (noroeste y noreste). Lo mismo sucede con el acceso a Internet en el hogar, donde las diferencias son aún más fuertes[4] .

Cuadro Nº 3
Los docentes y las tecnologías educativas (en %)

	Reemplazo parcial del docente en el aula	Deshumanizan la enseñanza	Van a alentar el facilismo de los alumnos	Son recursos que facilitan las tareas	Mejorarán la calidad de la educación	Van a ampliar las oportunidades de acceso al conocimiento
Uruguay						
Sí	19.9	23.3	43.1	84.7	72.7	87.3
No	73.0	65.8	42.3	7.8	12.9	6.4
No sabe	7.0	10.9	14.6	7.5	14.4	6.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Perú						
Sí	28.1	27.8	42.4	79.7	82.8	89.0
No	59.9	56.7	41.2	11.7	9.3	3.7
NS / NR	12.0	15.5	16.4	8.6	7.9	7.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Argentina						
Sí	18.5	24.0	30.3	79.2	68.4	85.6
No	69.2	58.8	51.4	9.6	13.7	5.5
NS/NR	12.3	17.2	18.3	11.2	17.9	8.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Las actitudes respecto de los impactos pedagógicos de las nuevas tecnologías son variadas (Cuadro Nº 3). Los datos indican que lo primero que hay que destacar es que la mayoría de los docentes no cree que las nuevas tecnologías reemplacen el trabajo de los docentes en el aula. Sin embargo, poco menos de un quinto comparte este temor en Argentina y Uruguay. El porcentaje es aún mayor en Perú. Los docentes argentinos tampoco tienen una actitud general negativa con respecto a la tecnología, ya que la mayoría de ellos (58.8%) tampoco creen que va a "deshumanizar la enseñanza y las instituciones pedagógicas", aunque un cuarto de ellos comparten este temor (24.0%).

Otro temor, el que tiene mayor presencia entre los maestros, es el que se relaciona con el hecho de que las nuevas tecnologías podrían "alentar el facilismo de los alumnos". Por lo demás, la actitud de los docentes es muy receptiva ya que la mayoría cree que "va a ampliar las oportunidades de acceso al conocimiento por parte de los alumnos", que "son recursos que facilitarán la tarea de los docentes en el aula"; y que "permitirán mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje". Sin embargo, esta mayoría es relativa, ya que existen núcleos significativos que todavía comparte ciertos temores acerca de efectos no deseados, tanto en términos de aliento al "facilismo" entre los alumnos como en términos de "deshumanización" de la enseñanza. Por otra arte, es preciso señalar que existen amplios grupos de docentes que todavía no tiene posición tomada al respecto, lo cual estaría indicando la conveniencia de desarrollar una estrategia de comunicación e información al respecto.

[4] Por otra parte, resulta sintomático el hecho de que la absoluta mayoría de los docentes de los países estudiados manifestó que "nunca navega por internet" (70.1% en la Argentina, 59.3% en el Perú, y 58.2% en Uruguay). Las mismas proporciones de docentes, "nunca utilizan el e-mail" en sus comunicaciones.

El nivel socioeconómico de los docentes aparece asociado a la actitud frente a las nuevas tecnologías. Los datos permiten aseverar que la actitud positiva es mucho más frecuente en los niveles socioeconómicos altos que en los más bajos. Una razón que eventualmente puede ayudar a explicar esta asociación es la mayor probabilidad que tienen los grupos más acomodados de estar en contacto efectivo con las nuevas tecnologías, al menos en sus manifestaciones más corrientes tales como la PC en el hogar, el uso del e-mail, la conexión con Internet, etc.

Por el resto, la actitud positiva frente a las nuevas tecnologías es un rasgo generalizado de los docentes, independientemente del nivel en que desempeñan su actividad (maestro o profesor), género, región, edad y otras características relevantes consideradas en este informe.

Algunas características del trabajo docente

La mayoría de los docentes de los tres países estudiados tiene a la enseñanza como única actividad laboral remunerada (Cuadro Nº 4). En efecto, sólo una minoría de ellos realiza otras actividades profesionales por las que percibe un ingreso. Estos datos indican que quienes ejercen esta actividad lo hacen en forma exclusiva, lo cual es un aspecto positivo desde el punto de vista de la profesionalización.

Cuadro Nº 4
Porcentaje de docentes que tiene otra actividad remunerada

	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
Tiene	13.2	14.4	17.3
No tiene	86.5	85.6	82.5
Total	100.0	100.0	100.0

Según Max Weber, uno de los padres fundadores de las ciencias sociales modernas, una profesión tiene al menos tres características fundamentales: a) empleo de conocimiento racional técnico; b) autonomía en el ejercicio de la actividad y c) honor estamental, es decir, prestigio y reconocimiento social. En este sentido afirmaba que un profesional vive de y para su profesión. Con esto quería decir que el profesional tiene una vocación, es decir, una fuerte orientación afectiva, característica que se subsume en el clásico concepto de la "vocación. Pero al mismo tiempo, el profesional vive de su profesión, es decir que de ella obtiene los recursos necesarios para su existencia individual y social. Los resultados del programa de investigación del IIPE sobre profesionalización indican que el contenido vocacional está muy presente en las autorepresentaciones de los docentes.

Por otra parte, los datos objetivos respecto del peso que tiene el salario de los docentes en el total de los ingresos percibidos por los hogares donde éstos habitan muestran la existencia de diversas situaciones típicas (Cuadro Nº 5). En efecto, los datos indican que para una minoría relativa de docentes (significativamente más fuerte en el caso de Uruguay) el ingreso docente tiene un muy bajo peso relativo en el total de ingresos que perciben sus hogares (30% o menos). En este caso extremo, es probable que el trabajo docente tenga para ellos tenga un significado muy especial en cierta medida diferente en relación con aquellos colegas para los cuales el salario docente es determinante del ingreso total disponible en sus hogares. Esta última situación, pese a ser mayoritaria, en ningún caso supera el 50%. Esta situación fragmentada indica la existencia probable de distintas relaciones con la actividad docente. Aun cuando para la absoluta mayoría el trabajo docente es una actividad exclusiva (son pocos los que realizan otro trabajo remunerado ajeno a la docencia), esta dedicación tiene diversos significados para los diversos subgrupos estadísticos que se pueden construir mediante el análisis de los datos. Es probable que estas diferencias objetivas estén asociadas con diversas apreciaciones, actitudes y valoraciones, en especial aquellas referidas a las condiciones de trabajo, remuneración, carrera, etc[5].

Cuadro Nº 5
Porcentaje de los ingresos del hogar que aporta el docente con su salario

	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
Hasta el 30 %	19.8	12.9	26.6
31 a 70%	35.9	44.3	43.2
Más del 71 %	35.4	42.8	27.1
No contesta	8.9	-	3.0
Total	100.0	100.0	100.0

Esta diferenciación debe ser tenida en cuenta a la hora de definir políticas de transformación de las regulaciones que estructuran el trabajo de los docentes, en la medida en que está indicando la presencia de una heterogeneidad de condición que puede estar asociada con una diferencia en la manera de vivir, percibir y valorar el trabajo de los docentes. Estos resultados no hacen más que constatar una vez más la existencia de diferentes factores de diferenciación en el interior de una categoría profesional tan masificada como la docencia. El peso diferencial que tiene el salario de los docentes puede tener efecto específicos que se agregan al los impactos diferenciadores relacionados con otros factores más conocidos, tales como, el origen social, las condiciones de condiciones de vida y de trabajo, el género y la edad, el contexto institucional en el que desempeñan sus tareas, la formación inicial y las oportunidades de formación docente continua, entre otros.

[5] Por ahora, el estado de avance del análisis de los datos no permite ir más allá en cuanto al contenido específico de los impactos de estas diferentes situaciones objetivas sobre dimensiones significativas de la condición docente.

Los proyectos laborales futuros de los docentes

Por último, toda política de reforma de las condiciones de trabajo de los docentes debe elaborarse teniendo en cuenta los proyectos laborales futuros de los docentes. Es obvio que una determinada estructura de incentivos va a inducir un determinado sistema de aspiraciones laborales.

Las evidencias empíricas disponibles en los tres países estudiados muestran resultados complejos y en cierta medida preocupantes (Cuadro Nº 6). En primer lugar, llama la atención que, salvo en el Uruguay sólo una minoría tiene previsto permanecer en su puesto actual "durante los próximos años". El resto de las preferencias de distribuye en su absoluta mayoría alrededor de actividades profesionales en el interior del sistema educativo, pero en tareas fuera del aula, es decir, en actividades no docentes en sentido estricto.

Cuadro Nº 6
Aspiraciones laborales y profesionales para los próximos años

	ARGENTINA %	PERÚ %	URUGUAY %
Seguir en su puesto actual	43.6	20.4	52.6
Ocupar cargos de dirección y gestión	19.9	24.6	10.1
Lo mismo que hace ahora pero en otra institución	2.3	10.6	7.8
Realizar otra actividad prof. en el ámbito educat.	21.5	32.5	16.1
Dedicarse a otra ocupación	5.8	7.7	3.2
Cargo inspector	-	-	2.6
Jubilarse	-	1.9	3.8
No sabe	7.0	2.4	3.7
Total	100.0	100.0	100.0

Hay dos actividades que concentran el grueso de los deseos de cambio que manifiestan los docentes: el ocupar cargos de dirección y gestión y el realizar otras tareas profesionales en el ámbito educativo tales como producir textos, planificar la actividad pedagógica, llevar a cabo proyectos con colegas, etc. Todo da la impresión de que, dada la estructura objetiva de oportunidades de ascenso que provee la carrera docente actual, un profesional de la educación que quiere mejorar su situación profesional está obligado a dejar de realizar su trabajo en el aula. Es obvio que el sistema no provee ocasiones (puestos de supervisión, dirección, gestión, planificación, etc.) de ascenso en cantidad suficiente como para responder a la demanda expresadas por los docentes de aula. Para resolver esta contradicción es preciso diseñar una carrera docente que ofrezca oportunidades de ascenso y mejoramiento profesional sin obligar a renunciar al ejercicio de la actividad docente en el aula. Este es un tema que es preciso incorporar en la agenda de reforma de las carreras docentes en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por último, las respuestas de los docentes indican que son una minoría (en todos los casos inferior al 10%) aquellos docentes que aspiran a desempeñar en el futuro otras actividades ajenas a la educación, lo cual está indicando que la absoluta mayoría de los docentes actuales tienen una fuerte orientación vocacional y un interés explícito en su trabajo en el interior del ámbito educativo.

A modo de síntesis, puede decirse que la absoluta mayoría de los docentes de los países estudiados realiza esta actividad en forma exclusiva y aspiran a seguir trabajando en el sistema educativo en el futuro mediato. Sin embargo, salvo en el Uruguay, sólo la minoría desea "seguir en su puesto actual", es decir, continuar con el trabajo docente en el aula. A su vez es probable que la relación que mantienen los docentes con su actividad estará parcialmente determinada por el peso que tiene el salario docente en el total de ingresos disponible en los hogares donde viven. No es lo mismo vivir de la docencia que realizar esta actividad simplemente como un trabajo vocacional y en función de la propia realización personal. Por otra parte, también manifiestan una actitud positiva frente a los desafíos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, aunque minorías significativas manifiestan una preocupación acerca de ciertos impactos negativos que puede acarrear su uso sistemático en la educación. Por último, cuando se plantea la posibilidad de establecer diferenciaciones salariales en función de la calidad del trabajo realizado, las opiniones se presentan muy divididas, al igual que cuando se plantea la posibilidad de tener en cuenta la evaluación de los aprendizajes de los alumnos entre el conjunto de factores que determinan el salario docente. Por último, la mayoría de los docentes argentinos y peruanos se manifiesta en desacuerdo con los mecanismos que se usan para evaluar su desempeño profesional. Incluso en Uruguay la opinión acerca de estos dispositivos está extremadamente dividida.

Los datos están indicando que las cuestiones referidas a las condiciones de trabajo, carrera y remuneración de los docentes provocan reacciones divididas entre los interesados, por lo que toda política de innovación en este sentido deberá tener en cuenta este estado de opinión. Es probable que las innovaciones necesarias, si quieren ser exitosas para obtener los resultados esperados, deban estar precedidas de un trabajo de argumentación, discusión y debate. De otra manera las resistencias, los conflictos y los fracasos serán altamente probables. De allí la utilidad que tiene conocer la distribución de las predisposiciones y actitudes de los docentes en función de determinadas características tales como la antigüedad en el oficio, el nivel educativo y el ámbito institucional (público o privado) en el que se desempeñan, el género, el origen, posición y trayectoria en la estructura social, etc. con el fin de tener una idea lo más aproximada posible acerca de los obstáculos y elementos facilitadores de determinadas políticas de profesionalización.

La evaluación del trabajo docente

La evaluación es una dimensión constitutiva del trabajo docente. Pero el docente no sólo es un "evaluador sistemático y profesional", sino que también es, por decirlo así, un objeto evaluado, tanto por sus superiores jerárquicos (directores, supervisores, etc.) como por el sistema educativo como tal (instancias nacionales de evaluación de la calidad docente). La evaluación de los docentes tiende a instalarse en la agenda de política educativa de la mayoría de los países latinoamericanos. Dadas las implicaciones laborales de esta práctica, es un tema que interesa y preocupa a los líderes y militantes de la mayoría de los sindicatos docentes.

El propio sentido común indica que no es fácil "evaluar al evaluador". En todos los países existen regulaciones y dispositivos que conforman un sistema de evaluación de los docentes. Esta evaluación determina el lugar que ocupan los docentes en la estructura ocupacional del sistema educativo y por lo tanto contribuye a definir el salario, carrera, etc.

Una clara mayoría de docentes de la Argentina y el Perú se manifiesta disconforme con los mecanismos vigentes de evaluación de su trabajo (Cuadro No.7). Esta posición crítica es también mayoritaria en el Uruguay aunque es en este país las posiciones parecieran estar más equilibradas. En la Argentina este desacuerdo es mayor en el resto del país que en la Capital y entre los del sector público, los de clase media alta y alta, los profesores de media varones y los que son jefes de hogar.

Cuadro Nº 7
Grado de adecuación de los mecanismos vigentes de evaluación de los docentes

	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
Adecuación			
Si	14.7	16.8	42.2
No	60.8	75.6	47.6
Ns/Nc	24.5	7.6	10.2
Total	100.0	100.0	100.0

El cuestionario aplicado preguntó a los docentes que calificaran el grado de pertinencia de determinados criterios para determinar las categorías salariales. Entre estos criterios se incluyó la "evaluación periódica del desempeño profesional", además de otros factores clásicos tales como el título de grado, la antigüedad docente, y la zona geográfica de desempeño. Para la Argentina los resultados indican que "la evaluación" es colocada en tercer lugar de importancia, luego de la antigüedad y del título de grado (Cuadro Nº 8) . Este ordenamiento de criterios indica el predominio de una visión tradicional respecto de los factores que determinan el salario docente. Sin embargo existen algunos factores que están asociados con la probabilidad de valorar más el desempeño. Estos son: ser profesor de media varón, desempeñarse como docente en instituciones privadas y estar ubicado situarse en los estratos sociales medio alto y alto.

La evaluación periódica aparece valorada en primer lugar por los docentes del Perú, en segundo lugar por los del Uruguay y en tercer lugar por los argentinos. Sin embargo, puede decirse que en general todos incluyen de alguna manera la evaluación periódica como un criterio importante. El consenso desaparece cuando se trata de valorar los sistemas concretos de medición y valoración de criterios que se emplean en cada uno de los países considerados.

Se preguntó a los docentes cuáles son los agentes más adecuados para llevar a cabo la evaluación de la calidad de su trabajo, las respuestas muestran que no todos gozan del mismo grado de legitimidad. Algunos de estos agentes son más "tradicionales" que otros. Entre los primeros pueden citarse a las autoridades de la institución escolar (supervisores, directores, etc.). Más recientes son las propuestas de incluir a los agentes que conforman la demanda del sistema educativo (alumnos, padres de familia, representantes de la comunidad, etc.) en los sistemas de evaluación de docentes. El cuadro Nº 9 presenta algunos datos acerca de la distribución de las opiniones de los docentes encuestados.

Cuadro Nº 8
Criterios que deben ser utilizados para determinar categorías salariales de los docentes (calificación de 1 a 10 según la importancia acordada)

CRITERIOS	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
Antigüedad docente	8.3	7.0	9.0
Título académico de grado	8.2	7.8	9.7
Evaluación periódica	8.0	7.9	9.5
Otros antecedentes académicos	7.7	6.3	8.7
Zona geográfica de trabajo	7.8	6.8	8.8*

* En Uruguay se refiere a "contexto social del establecimiento"

Cuadro Nº 9
Agentes que deberían participar en la evaluación de los docentes

AGENTES	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
Autoridades de la institución (director, supervisor)	73.7	45.5 (a)	76.0 (c)
Supervisor o Inspector	no corresp	no corresp.	76.8
Otros expertos y especialistas en educación	48.3	36.1	41.1
Colegas docentes más calificados	41.4	38.3	54.2
Técnicos del Ministerio de Educación de la Nación	30.6	52.3	no corresp.
Técnicos de los ministerios provinciales	30.4	27.4 (b)	no corresp.
Los alumnos de los establecimientos	23.5	17.8	25.6
Padres de familia y la comunidad escolar	20.0	34.4	12.6
Comunidad docente de cada escuela	no corresp.	31.5	no corresp.
Ns/Nc	2.5	0.8	13.4

(a) El equipo directivo del centro educativo
(b) Los técnicos y expertos de los organismos intermedios (USES, Región)
(c) El director

Es evidente que las instancias que gozan de la mayor aceptación son las autoridades de las instituciones (directores y supervisores). El resto de las instancias, salvo excepciones, sólo son reconocidos por menos de la mitad de los docentes. Estos datos están indicando que los docentes se ven a sí mismos como funcionarios de una organización que tienen una posición bien determinada en una jerarquía organizacional. De esta manera, quienes tienen la autoridad formal sobre los docentes, son quienes tienen la responsabilidad de evaluar la calidad de su trabajo. Otro tipo de autoridades, no formales o institucionales, como los expertos o los colegas más destacados son aceptados por una minoría de docentes como agentes de su propia evaluación. Cabe destacar el 54% de docentes uruguayos que reconoce a los "colegas más destacados" para el cumplimiento de esta función.

Por último, sólo una minoría de docentes otorga una legitimidad a los destinatarios de la educación, sus familias y la comunidad como para participar en la evaluación de su trabajo, por lo que toda propuesta en este sentido es probable que suscite reacciones criticas de la mayoría del cuerpo docente.

Actitudes frente a la diferenciación y clasificación

Toda evaluación se traduce en una clasificación y en una diferenciación. Evaluar consiste en establecer un orden, una jerarquía. En este sentido consiste en algo más complejo que una simple medición. Decimos que una escuela que obtiene un promedio elevado de rendimiento en un área del saber es "mejor" que otra que obtiene promedios más bajos. Como tal implica formular juicios de valor. Pero en todos los casos las evaluaciones (de alumnos o de docentes) tienen como resultado una formalización y objetivación de diferencias (en la calidad y cantidad de aprendizajes desarrollados, en la calidad del trabajo docente, etc.). En este sentido resulta interesante interrogarse acerca de la legitimidad que tiene esta idea general en el cuerpo docente. Para aproximarnos a ella podemos recurrir al análisis de las respuestas dadas a dos cuestiones conceptualmente asociadas.

La primera tiene que ver con la idea misma de establecer diferenciaciones salariales con el fin de premiar a "los mejores docentes". La pregunta, a primera vista, puede parecer ingenua, o incluso obvia si fuera planteada a una muestra de profesionales tradicionales, tales como médicos o abogados. Es probable que la mayoría de estos encuestados hubiera respondido positivamente a la pregunta ¿"Usted cree que habría que encontrar los mecanismos adecuados para que los mejores ingenieros ganen más que los demás"?. Sin embargo, esta pregunta no tuvo una respuesta consensuada entre los docentes de los países aquí examinados. Por el contrario, en los tres casos se manifiesta una cierta polarización de las opiniones acerca de esta cuestión, que a primera vista parecía apelar a una respuesta uniforme y de sentido común (Cuadro Nº 10)

Cuadro Nº 10
Acuerdo con la proposición "Habría que encontrar mecanismos adecuados para que los mejores maestros ganen más que los demás".

Acuerdo	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
Si	42.9	64.1	39.1
No	40.1	31.8	45.9
No sabe	16.9	4.1	15.0
Total	100.0	100.0	100.0

Una vez más, el caso del Perú difiere de la Argentina y el Uruguay. Mientras en ese país existe una clara mayoría en favor de la proposición, en el Uruguay sucede lo contrario y en la Argentina se presenta un cierto equilibrio entre las respuestas posibles. En el Perú también es bajo el porcentaje de docentes que no está en condiciones de tomar posición, mientras que esa actitud es más numerosa entre los docentes de la Argentina y el Uruguay.

Cuadro Nº 11
Factores asociados con la oposición a la propuesta de establecer mecanismos adecuados para que los mejores docentes ganen más que los demás

	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
De nivel primario	X	X	X
Del sector público	X	X	X
Mujeres		X	X
De clase media baja y baja	X		
Que viven en hogares pobres		X	
Con movilidad social descendente	X	X	X
Con movilidad social ascendente			
"Facilitadores del aprendizaje"			X
"Transmisores de conocimiento y cultura"		X	
Inseguridad en el trabajo		X	

El Cuadro Nº 11 muestra algunos factores asociados con la probabilidad de manifestar una posición crítica respecto de una propuesta que pretende establecer diferenciaciones y recompensas en función de la calidad del desempeño en el trabajo de los docentes. El desacuerdo es más probable entre los maestros de primaria, los que trabajan en el sector público, las mujeres y los que tienen posiciones y trayectorias sociales más desfavorecidas.

Otra variable cuyo comportamiento puede ayudar a comprender las resistencias al establecimiento de diferencias salariales entre los docentes es la que tiene que ver con el valor que los mismos asignan a la igualdad (frente a la libertad). En efecto, el cuestionario propone a los docentes que opten entre las proposiciones siguientes:

"A. Para mi la libertad y la igualdad son igualmente importantes. Pero si tuviera que decidirme por una o por otra, consideraría la libertad personal como lo más importante, es decir, el que cada cual pueda vivir en libertad y desarrollarse sin obstáculos"

"B. La libertad y la igualdad son las dos importantes, pero si tuviera que decidirme por una de las dos, consideraría la igualdad como lo más importante, es decir, que nadie se vea desfavorecido y el que las diferencias de clase social no sean tan fuertes"

Cuadro Nº 12
Orientaciones hacia la libertad y la igualdad

	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
La libertad	34.4	40.8	33.5
La igualdad	39.3	47.6	42.2
Ninguna de las dos/depende	19.6	8.4	20.7
Ns/Nc	6.7	3.2	3.6
Total	100.0	100.0	100.0

Los resultados que aparecen en el Cuadro Nº 12 indican que los docentes tienden a privilegiar el valor de la igualdad por sobre el de la libertad. Esta predisposición a valorar la igualdad tiene un significado particular en un contexto histórico social signado por el incremento de las desigualdades en la distribución de bienes y recursos tan estratégicos como la riqueza, los ingresos y el poder. Desde este punto de vista, los docentes constituyen una categoría social que se opone y resiste a las políticas públicas que producen desigualdades.

Pero esta actitud también puede estar asociada con las resistencias que se presentan en proporciones significativas de docentes al establecimiento de diferenciaciones salariales en función de criterios de calidad del trabajo profesional de los docentes. Cabe tener en cuenta que el estatuto mismo de este oficio, que se desempeña en contextos institucionales muy estructurados, con una matriz histórica de tipo legal burocrático no favorece el establecimiento de criterios de desempeño que favorezcan las diferenciaciones en las recompensas materiales en función de calidad del desempeño. Al respecto, cabe recordar que en estos contextos todavía tiene cierta vigencia el clásico principio "a igual trabajo igual remuneración" que regía en las ocupaciones asalariadas.

Cuadro Nº 13
Factores asociados con la preferencia por la igualdad

FACTORES	ARGENTINA	PERÚ	URUGUAY
Jóvenes (menores de 30 años)	X	X	
Movilidad descendente	X		X
Clase percibida baja	X	X	X
Sector público	X	X	
Sector privado			X
Profesores varones	X		
Docentes jefes de hogar	X		
Inseguridad en el trabajo	X		
Regiones pobres	X		

También en este caso la preferencia por estos valores que de alguna manera estructuran el campo ideológico cultural de la mayoría de las sociedades capitalistas contemporáneas se asocia con determinadas propiedades de los sujetos estudiados. El cuadro Nº 13 ofrece alguna información acerca de los factores positivamente asociados con la preferencia por la igualdad.

A primera vista la posición y la trayectoria de los docentes en la estructura social estarían asociadas a la probabilidad de adherir a determinados valores políticos sociales. Los más desfavorecidos (tanto en términos objetivos como subjetivos) estarían más predispuestos a valorar la igualdad que la libertad. En el caso de la Argentina, los docentes que viven en las regiones más pobres del territorio nacional y se sienten inseguros en su puesto de trabajo manifiestan la misma preferencia.

Por otra parte, en el caso de la Argentina y el Perú, los docentes del sector público adhieren preferentemente al valor de la igualdad, mientras que en el Uruguay se da la situación inversa, es decir, esta preferencia es más frecuente entre los docentes del sector privado.

Otro indicador del valor que los docentes asignan a la igualdad se deduce de la respuesta dada a una pregunta acerca del salario que deberían percibir distintas categorías ocupacionales (y entre ellas los docentes de primaria y secundaria). Las respuestas producidas permiten tener una idea de las diferencias salariales que los docentes están dispuestos a reconocer entre distintos grupos sociales. En general se observa que los docentes de Argentina y Uruguay comparten una imagen ideal de la estructura social que es muy igualitaria. La brecha entre los salarios más elevados y los más bajos va de 2.8 en Uruguay a 3.3 en la Argentina y 4.5 en el Perú. En todos los casos estas brechas ideales son "igualitarias" frente a las distribuciones reales de salarios e ingresos en las sociedades consideradas.

En síntesis, todo parece indicar que la cultura dominante entre los docentes privilegia fuertemente el valor de la igualdad. Este apego al igualitarismo debe ser tenido en cuenta cuando se trata de instituir mecanismos que de alguna manera pueden ser percibidos como una amenaza a la realización de este ideal objetivamente valorado por los docentes.

Temas de la agenda y criterios de política

Casi todos los ministerios y secretarías de educación de la región han incorporado en su agenda de política las principales dimensiones que contribuyen a conformar la profesionalización de los docentes. Estos van desde los criterios de selección y reclutamiento de estudiantes de magisterio, pasando por los programas de formación inicial y permanente, los mecanismos de ingreso al sistema educativo, la estructura y dinámica de la carrera docente, el sistema de incentivos, hasta los mecanismos más adecuados para la evaluación del desempeño docente.

Existen más acuerdos respecto del diagnóstico y crítica de los dispositivos e instituciones que rigen en cada fase constitutiva de la profesión docente que respecto de las respuestas y propuestas que son necesarias en cada circunstancia. De este modo, todos coinciden en que es preciso mejorar los mecanismos de reclutamiento como para garantizar la selección de mejores candidatos para las instituciones formadoras de maestros. También hay consenso en afirmar que la mayoría de las veces la formación inicial que se ofrece no está a la altura de los desafíos profesionales que los futuros docentes deberán resolver en las aulas, que la formación que se ofrece a los maestros en ejercicio no tiene mucho de continua ni de pertinente, que el sistema de incentivos no funciona adecuadamente y que las recompensas que se ofrecen resultan atractiva para atraer y mantener a los mejores recursos humanos en el servicio, que en muchos casos la única manera que tiene un docente de mejorar su estatuto profesional es dejando el servicio, es decir, dejando de ser maestro para convertirse en director o supervisor (cosa muy poco probable para la mayoría, dado el carácter estructuralmente reducido de estos puestos de dirección y gestión).

Este consenso en los diagnósticos no se reproduce en el plano de las propuestas de política. Más que de políticas específicas lo que sí puede proponerse son estrategias o modos de hacer política que garanticen la mejor probabilidad de éxito a las reformas que hay para garantizar las mejores oportunidades de profesionalización de la docencia latinoamericana.

Unicamente a modo de ejemplo, se ofrece a continuación un listado de objetivos y metas que podrían ser objeto de discusión y consenso. La mayoría de ellas han sido pensadas para un horizonte temporal de mediano plazo (el año 2015, por ejemplo).

En función de los temas arriba presentados, éstas podrían ser las siguientes:

- 100% de los docentes de todas las modalidades (inicial, básica, secundaria y técnica) con formación pedagógica básica.
- 50% de los docentes de educación básica con formación básica en las NTIC.
- Promover líneas de crédito para facilitar el acceso de los docentes a los equipamientos tecnológicos básicos (PC, e-mail, conexión a internet, etc.).
- Ofrecer oportunidades anuales de capacitación y actualización para todos los docentes.
- Garantizar un acompañamiento pedagógico adecuado en la primera etapa de la inserción laboral.
- Establecer un programa de incentivos económicos (becas) para la formación inicial de docentes.
- Actualizar y reforzar los programas de formación docente estableciendo criterios básicos a nivel nacional para la acreditación de las instituciones formadoras.
- Diseñar e implementar un examen nacional para el ingreso a la carrera docente con la participación de representantes calificados de las organizaciones profesionales docentes.
- Institucionalización de mecanismos de evaluación anual de desempeño según criterios e indicadores elaborados y consensuados con la participación de los docentes y definición de una carrera con niveles de excelencia profesional y criterios de ascenso sin abandonar el aula.
- Definir un porcentaje significativo del salario en función del nivel de formación alcanzado y de los resultados alcanzados en la evaluación anual de rendimiento.
- Que todos los docentes de educación básica que atienden al 30% más pobre de la población escolar tengan dedicación exclusiva en escuelas de jornada completa.
- Tender a la concentración del trabajo docente en un solo establecimiento (50% de los docentes de los establecimientos educativos de nivel medio con dedicación exclusiva y tiempo completo en una institución).
- Reservar un 15% del tiempo de trabajo de los docentes para tareas profesionales fuera del aula institucionalmente pautado (participación en grupos de trabajo con colegas, tutorías alumnos, producción de materiales, etc.).
- Asignación de los docentes más experimentados en los primeros tres años del nivel básico (ciclo de alfabetización).

Es obvio que el carácter y dimensión de las metas depende de las posibilidades y condiciones de partida de cada una de las sociedades consideradas. Sin embargo, aquí es preciso rescatar la utilidad misma de la idea de meta, es decir, de un objetivo que tiene no sólo una justificación o fundamento, sino que también tiene una expresión cuantificada situada en un horizonte temporal definido. Las metas, una vez debatidas y colectivamente asumidas tienen la capacidad de dar sentido a los esfuerzos que cada actor colectivo tiene que realizar para cumplirlas.

Por otra parte existe una relación de interdependencia entre las metas y los recursos necesarios para cumplirlas. Estos determinan el monto de las metas, pero también las metas, cuando son significativas y socialmente deseadas tienen la capacidad de justificar la generación y movilización de recursos que de otro modo permanecerían latentes o se orientarían hacia otras finalidades. Es en esta dialéctica de lo posible y lo deseable donde la definición de metas tiene un sentido y cumple una función política determinada.

Por último, las metas y las estrategias que se adoptan para alcanzarlas deben tener en cuenta tanto la situación objetiva (por ejemplo, las limitaciones presupuestarias, los marcos institucionales, los intereses y relaciones de fuerza de los principales actores del campo de la política educativa, etc.) como las condiciones subjetivas, es decir, las actitudes representaciones, valores, predisposiciones, etc. de los actores sociales que acabamos de examinar. Esta segunda dimensión de la realidad, la que tiene que ver con la cultura de los actores (es decir, sus representaciones, expectativas, actitudes, aspiraciones, etc.) es la más descuidada por las reformas educativas, siempre más inclinadas al cambio de las estructuras que a la transformación de la cultura de los agentes. Los cambios en la subjetividad no se producen por decreto (cómo es el caso de las reformas de la estructura). Reestructuración no es lo mismo que reenculturación. Para cambiar la subjetividad de los actores (y por lo tanto sus prácticas) en un contexto político pluralista y democrático se requieren dos recursos fundamentales: un horizonte de tiempo largo y un conjunto de predisposiciones y competencias específicamente orientadas a la negociación, la discusión, y el acuerdo.

Toda política eficaz de mejoramiento de la condición docente necesita desplegarse en un horizonte de tiempo largo

Toda política eficaz de mejoramiento de la condición docente necesita desplegarse en un horizonte de tiempo largo. Este es un recurso que hay que producir colectivamente a través del acuerdo y la participación de todos los actores involucrados. La experiencia indica que el acuerdo es siempre el resultado de la combinación tres cualidades necesarias: a) la voluntad política de acordar; b) un conjunto de competencias técnicas que habilitan para la argumentación, la discusión y la negociación realista y racional y c) las cualidades éticas básicas (sinceridad, responsabilidad, respeto a los compromisos asumidos, etc.) que se necesitan para el diálogo creativo. Ojalá que los principales actores del campo de las políticas educativas latinoamericanas (políticos, expertos, sindicalistas, líderes de las organizaciones educativas, etc.) tengan lo que hay que tener y hagan lo que hay que hacer para mejorar la profesionalidad de los docentes y de este modo garantizar las mejores oportunidades de aprendizaje para todos los latinoamericanos.